

L'ÉGALITÉ DES ÉTATS ET L'ORGANISATION INTERNATIONALE

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue publiquement devant la Faculté de Droit de l'Université de Lyon

Le 5 Février 1952

PAR

Raoul PADIRAC



PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot

1953

L'EGALITE DES ETATS
ET L'ORGANISATION INTERNATIONALE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'ÉGALITÉ DES ÉTATS ET L'ORGANISATION INTERNATIONALE

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue publiquement devant la Faculté de Droit de l'Université de Lyon

Le 5 février 1952

PAR

Raoul PADIRAC



PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot

1953

UNIVERSITE DE LYON — FACULTE DE DROIT

DOYENS HONORAIRES

- MM. GARRAUD (Pierre), * O., ̄, ̄ I.
ROUBIER (Paul), *, ̄ I.

PROFESSEURS HONORAIRES

- MM. ANTONELLI (Etienne).
PERROUX (François).
BROUILHET (Charles), *, ̄, ̄ I.
PERROUD (Jean), *, ̄, ̄ I.
GONNARD (René), *, ̄, ̄ I.

DOYEN

- M. NICOLAS (Maxime), * O., ̄, ̄ I., Professeur de *Droit Administratif*.

ASSESEUR

- M. TRÉVOUX (François), ̄, ̄ I., Professeur d'*Economie Politique*.

PROFESSEURS

- MM. COHENDY (Georges), *, ̄ I., Professeur de *Droit Commercial Général*.
GARRAUD (Pierre), * O., ̄, ̄ I., Professeur de *Droit Pénal*.
ROUBIER (Paul), *, ̄ I., Professeur de *Droit Civil*.
FALETTI (Louis), ̄ I., Professeur d'*Histoire du Droit Public et d'Histoire du Droit Privé*.
LAMBERT (Jacques), ̄ I., Professeur de *Droit Comparé*.
NICOLAS (Maxime), * O., ̄, ̄ I., Professeur de *Droit Administratif*.
PHILIP (André), ̄ I., Professeur d'*Histoire des Doctrines Economiques*.
AULAGNON (Lucien), *, ̄ I., Professeur de *Droit Civil*.
RICHARDOT (Hubert), ̄ I., Professeur d'*Histoire du Droit*.
TRÉVOUX (François), ̄, ̄ I., Professeur d'*Economie Politique*.
BRUN (André), ̄ A., Professeur de *Droit Civil*.
LAPRAT (René), *, ̄, ̄ I., Professeur de *Droit Romain*.
PELLOUX (Robert), ̄ A., Professeur de *Droit Constitutionnel*.
VINCENT (Jean), ̄ A., Professeur de *Procédure Civile et Voies d'exécution*.
MURAT (Auguste), ̄, ̄ A., Professeur d'*Economie Politique*.
GUILLIEN (Raymond), ̄ A., Professeur de *Science Financière et Législation Française des Finances*.

AGREGES

- MM. GERVAIS (André), *Droit Public*.
LASSÈGUE (Pierre), *Economie Politique*.
STARCK (Boris), *Droit Civil*.
BOUDEVILLE (Jacques), *Economie Politique*.
PAGE (André), *Economie Politique*.



MEMBRES DU JURY

- M. R. GUILLIEN, Professeur de Science Financière et Législation Française des Finances, *Président*.
M. P. ROUBIER, Professeur de Droit Civil, *Assesseur*.
M. R. PELLOUX, Professeur de Droit Constitutionnel, *Assesseur*.
-

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE	
La doctrine de l'égalité des Etats	9
CHAPITRE PREMIER. — Sources historiques	11
<i>Section I.</i> — Eléments d'inégalité	11
<i>Section II.</i> — Eléments d'égalité	17
CHAPITRE II. — Sources doctrinales	23
<i>Section I.</i> — La source morale : la notion de justice	24
<i>Section II.</i> — La source juridique : la notion de souveraineté . .	25
<i>Section III.</i> — Les sources politico-philosophiques : Les notions d'état de nature, de Droit naturel, d'égalité naturelle et d'analogie entre l'individu et l'Etat	28
A. — La conception de l'état de nature	28
B. — La notion de Droit Naturel	29
C. — L'idée d'égalité naturelle	31
D. — L'analogie entre personne humaine et Etat	32
CHAPITRE III. — Elaboration	35
<i>Section I.</i> — L'égalité des Etats dans la doctrine des théologiens catholiques	35
A. — Vitoria	36
B. — Suarez	43
C. — Vasquez de Menchaca	46
<i>Section II.</i> — L'égalité des Etats dans le système de Grotius . .	49
A. — Les conceptions naturalistes chez Grotius	49
B. — La notion de souveraineté chez Grotius	54
<i>Section III.</i> — L'égalité des Etats dans la doctrine post-grotienne	55
A. — L'égalité des Etats dans la doctrine naturaliste : Pufendorf et ses disciples	55

B. — L'égalité des Etats dans la doctrine éclectique	58
1° WOLFF	58
2° VATTEL	59
C. — L'égalité des Etats dans la doctrine positiviste	61
CONCLUSION	64
CHAPITRE IV. — Evolution	67
Section I. — L'affirmation de l'égalité des Etats	67
A. — Terminologie et définitions	68
B. — Nature de l'égalité juridique des Etats	69
C. — Fondement de l'égalité des Etats	74
D. — Justification de l'égalité des Etats	76
E. — Domaine d'application de l'égalité des Etats	78
Section II. — La critique et la négation de l'égalité des Etats	79
A. — Doctrine fausse	79
B. — Doctrine inapplicable	82
C. — Doctrine inutile	84
D. — Doctrine injuste	85
E. — Doctrine dangereuse	85
CHAPITRE V. — Révolution (égalité des Etats et marxisme)	89
Section I. — L'égalité des Etats dans la doctrine soviétique du Droit International	89
Section II. — L'égalité des Etats dans le « Droit International socialiste nouveau »	96

DEUXIEME PARTIE

Le Problème de l'égalité des Etats	103
CHAPITRE PREMIER. — Egalité des Etats et application du Droit International	105
CHAPITRE II. — Egalité des Etats et limitations juridiques des compétences internationales	111
A. — Le protectorat	114
B. — Les contrôles financiers	115
C. — La vassalité	116
D. — Le statut de Dominion	116
E. — Les mandats et tutelles	119
F. — L'internationalisation	120
G. — La neutralité permanente	120
H. — La garantie	121

I. — L'occupation militaire	121
J. — Les servitudes internationales	121
K. — Les cessions d'administration, cessions à bail et concessions	122
L. — Le régime capitulaire et le statut minoritaire	122
CHAPITRE III. — Egalité des Etats et Gouvernement International de fait	125
<i>Section I.</i> — Prépondérance des grandes puissances dans l'exercice de la fonction législative internationale	126
A. — Les traités imposés par la violence	127
B. — Le corps législatif des grandes puissances : Le Directoire et le Concert européens	128
1° Origine	128
2° Composition	130
3° Caractères	131
4° Fonctionnement	133
5° Rôle	134
C. — La suprématie des grandes puissances dans les conférences et les Congrès	135
1° La représentation	136
2° L'organisation et la procédure	138
<i>Section II.</i> — Prépondérance des grandes puissances dans l'exercice de la fonction juridictionnelle internationale	148
<i>Section III.</i> — Prépondérance des grandes puissances dans l'exercice de la fonction exécutive internationale	149
A. — Le Concert, exécutif directorial de la communauté européenne	149
B. — La Doctrine de Monroe et la politique d'hégémonie des Etats-Unis	151
CHAPITRE IV. — Egalité des Etats et Organisation politique internationale	155
<i>Section I.</i> — Le principe de l'égalité des Etats dans le Cadre de la S.D.N.	155
<i>Section II.</i> — Le principe de l'égalité des Etats dans le Cadre de l'O.N.U.	161
A. — Elaboration	161
B. — Composition	168
C. — Organisation	169
D. — Fonctionnement	169
<i>Section III.</i> — L'égalité des Etats dans le Cadre de l'Union Panaméricaine	174

A. — L'égalité des Etats, base du panaméricanisme	174
B. — L'évolution de l'égalité des Etats dans le système pan-américain	176
C. — L'égalité des Etats dans la Charte de l'O.E.A.	180
Section IV. — L'égalité des Etats dans le Cadre de la Ligue Arabe	185
Section IV. — L'égalité des Etats dans le Cadre du Conseil de l'Europe	186
CONCLUSION	189
CHAPITRE V. — Egalité des Etats et Organisations administratives et juridictionnelles internationales	193
Section I. — L'égalité des Etats dans l'organisation administrative internationale	194
A. — L'égalité dans les institutions administratives antérieures à 1940	194
1° Représentation privilégiée des grandes puissances	195
2° Prépondérance des grandes puissances au sein des Commissions et Comités	196
3° Adoption du vote pondéré	197
4° Extension du scrutin majoritaire	199
B. — L'égalité dans les institutions administratives rattachées à l'O.N.U.	201
1° Le Conseil Economique et Social	202
2° Le Conseil de Tutelle	203
3° Les Institutions Spécialisées	204
Section II. — L'égalité des Etats dans l'organisation juridictionnelle internationale	206
A. — Avant la création de la C.P.J.I.	206
B. — La C.P.J.I. et la C.I.J.	209
CONCLUSION	211
CHAPITRE VI. — Le Dogme et la réalité. Bilan de la confrontation	213
Section I. — Les obstacles à l'égalité des Etats devant la loi internationale (égale application du Droit International) ..	213
Section II. — Les obstacles à l'égalité absolue des compétences internationales	217
Section III. — L'égalité relative, principe d'ordre et de justice	220
1° Au point de vue théorique	221
2° Au point de vue pratique	221
CONCLUSION	227
BIBLIOGRAPHIE	231
INDEX ALPHABÉTIQUE	241

L'EGALITE DES ETATS ET L'ORGANISATION INTERNATIONALE

INTRODUCTION

I

IMPORTANCE ET DIFFICULTES DU PROBLEME DE L'EGALITE DES ETATS

L'égalité est une des plus hautes aspirations de l'humanité. Il n'en est pas dont la réalisation soit plus émouvante : depuis les Stoïciens, et bien avant sans doute, un effort continu, douloureux, jalonné de quelques victoires partielles qui comptent parmi les plus grands faits de l'histoire, se poursuit inlassablement en vue d'un idéal toujours fugitif. Pour ne citer que la plus moderne des difficultés, le conflit entre la liberté et l'égalité est au centre même des préoccupations du monde actuel ⁽¹⁾. L'égalité, une énigme ? On serait lenté de le penser.

Il n'en va pas autrement si on envisage l'égalité en tant que principe des relations internationales. Alors qu'il naît comme société souveraine et indépendante, l'Etat prétend tout naturellement à l'égalité. Prétention en grande partie illusoire ! Difficile à résoudre quand il s'agit des personnes physiques, le problème de l'égalité paraît insoluble quand il concerne les Etats.

Première difficulté : l'individualité de l'Etat, au sein de la communauté internationale, est incontestablement plus grande que l'individualité des êtres humains dans l'Etat. « Un Etat est dans une mesure beaucoup plus grande qu'un individu un phénomène unique » ⁽²⁾, d'abord parce qu'il y a beaucoup moins d'Etats que d'individus, ensuite parce que les éléments communs sont plus rares chez les Etats que chez les individus. « Quand on a dit que tous les Etats possèdent un territoire, et qu'ils prétendent tous exercer

(1) CRUSE. — Le conflit entre l'égalité et la liberté (certains aspects des principaux problèmes de notre époque), Paris, Delmas, 1948.

(2) DIETRICH SCHINDLER. — Contribution à l'étude des facteurs sociologiques et psychologiques du Droit International, Cours Acad. La Haye, 1932, T. 46, p. 265.

la souveraineté sur les personnes qui leur sont rattachées par le lien juridique de la nationalité, il n'est pas facile de découvrir d'autres traits communs à tous » (3). On ne trouve de l'un à l'autre rien de semblable à ce fond immuable qu'est la nature humaine.

Une deuxième difficulté réside dans ce qu'on a appelé « l'anarchie des souverainetés ». Il n'existe pas, dans l'ordre juridique international, de législateur dont la volonté s'imposerait à tous les Etats sans exception ; ces derniers, se considérant comme souverains, ne reconnaissent pas de volonté supérieure à la leur et ne s'estiment liés que par les règles auxquelles ils ont consenti. C'est là un obstacle considérable à l'égalité des Etats. La loi, règle générale et abstraite, uniformise les conditions ; elle est la négation des privilèges. Comme l'avait remarqué Schiller, elle est l'amie du faible. C'est elle qui a permis de réaliser une certaine égalité dans les ordres juridiques **étatiques** : les facultés qu'elle accorde, les obligations qu'elle impose, elle les accorde et les impose à tous les individus, ou du moins à toute une catégorie, aussi bien aux faibles qu'aux forts. Dans l'ordre juridique international, la fonction législative, faute d'organe approprié, n'est exercée que de façon imparfaite. Il y a autant de législateurs que d'Etats. Une situation aussi anarchique paraît peu favorable au développement de l'égalité juridique.

A ces deux principaux obstacles, l'un sociologique, l'autre juridique, s'en ajoute, un troisième, de nature politique et d'un caractère plus contingent, lié à la structure actuelle de la société internationale. Le partage du monde en deux blocs, dirigés chacun par une « superpuissance », reproduit sous nos yeux un phénomène que l'on aurait pu croire à jamais disparu depuis sa réalisation grandiose dans l'antiquité romaine ; le *pax romana*, sous l'autorité et la majesté de l'Urbs, avait fait du monde une seule et même cité ; il ne pouvait donc être question d'égalité des Etats, puisqu'il n'y avait pas à proprement parler de société internationale. Aujourd'hui, la *pax americana* et la *pax sovietica* sont, à certains points de vue, la reproduction moderne du régime politique de l'Empire Romain. Il n'y a plus que deux « Grands » qui, par leur force d'attraction, entraînent dans leur orbite une cohorte de satellites plus ou moins résignés. Certes, la coexistence de grandes puissances et de petites nations n'est nullement un fait nouveau. Mais le dégagement de la plus grande force n'a jamais eu pareille ampleur au sein de la société des Etats ; jamais le contraste n'a été aussi net.

Déjà VATTEL, comparant les Etats aux personnes physiques, signalait le problème de leur disproportion matérielle : disproportion entre « nains » et « géants » ; mais c'était pour conclure que la disparité de puissance n'altère pas l'égalité juridique. Les

(3) J.L. BRIERLY. — *The outlook for International Law*, 1944, p. 40.

données du problème sont-elles toujours les mêmes ? Le dogme de l'égalité se vérifie-t-il dans les relations internationales de notre époque ? Doit-on l'accepter sans tempérament ou faut-il, au contraire, se montrer prudent dans son utilisation ? Ce sont là des questions qui nous paraissent d'une extrême importance puisque, étant à la base même des rapports interétatiques et de l'organisation internationale, il n'est pas une formule de paix qui pourrait les éluder : « pas de discussion au sujet de l'organisation internationale, écrit M. WELLINGTON KOO, qui puisse être entreprise sans quelque référence à l'égalité et à la similitude des Etats indépendants » (4). Avant de chercher la réponse à ces questions, il importe de préciser la notion d'égalité juridique, notion fuyante s'il en est.

II

LA NOTION D'EGALITE JURIDIQUE ET SON APPLICATION AUX ETATS

A. — Il convient d'abord — car c'est un lieu commun — *d'opposer l'égalité de droit à l'inégalité de fait.*

Il est évident que le développement physique, intellectuel, moral des êtres humains varie de l'un à l'autre. Même constatation pour les Etats. « L'inégalité de fait semble être la loi des Etats comme celle des individus » (5). Les uns ont une population extrêmement nombreuse, dépositaire d'une haute culture, un territoire étendu et fertile, recelant de grandes richesses, admirablement ouvert sur plusieurs mers et protégé par des frontières naturelles, une organisation politique éprouvée, instrument efficace de coordination des efforts dans la voie de la prospérité. Les autres ne comptent qu'un nombre restreint d'habitants, collectivités plus ou moins évoluées, vivant sur un sol déshérité, ou incapables de se donner les institutions qui leur permettraient de tirer parti de leurs ressources.

Il n'est nullement besoin d'avoir fait des études de Droit International pour répartir les Etats en grandes puissances et en petites nations. La distinction est même devenue plus aisée avec l'extension énorme des systèmes fédératifs américain et soviétique.

(4) W. Koo. — Voting procedures in international political organizations, 1947, p. 3.

(5) Ch. DUPUIS. — Le Droit des Gens et les rapports entre les Grandes Puissances et les autres Etats, 1921, p. 13.

En présence des inégalités de fait, souvent plus apparentes que l'égalité foncière, on se rend compte de ce qu'il y a d'utopique à prétendre les négliger pour établir l'égalité de fait.

En ce qui concerne les individus, comment faire disparaître complètement les disparités physiques et morales, les différences d'aptitudes, de tempéraments, d'éducation, de talents. On peut espérer les réduire, mais c'est une chimère que de compter les supprimer. Si, dans un sens, « il n'y a pas d'êtres qui, comparés les uns aux autres, soient aussi semblables, aussi égaux que nous », comme le remarquait déjà CICÉRON, il est non moins vrai d'ajouter avec BALLANCHE que « l'égalité est dans la société, sauf la différence des fortunes, sauf la différence des rangs, sauf la différence des facultés, sauf enfin l'inégalité ». C'est dans cette similitude et dans ces contrastes que gît le caractère tragique des efforts déployés, tout au long de l'histoire humaine, pour résoudre l'épineux problème de l'égalité. Selon le mot d'Emile de GIRARDIN, « l'égalité, cette autre gravitation universelle, attend encore le NEWTON qui en découvrira les lois ».

L'égalité de fait n'est pas davantage réalisable entre les Etats. Le « Grand Dessein » de SULLY, qui préconisait la reconstitution de l'Europe par le découpage de ce continent en quinze « dominations » d'égale puissance et d'égale richesse, était une simple vue de l'esprit. Aussi le projet du conseiller d'HENRI IV n'a-t-il connu la célébrité que trois siècles après sa publication ⁽⁶⁾. Quant à la politique de l'équilibre, les remaniements territoriaux, les partages auxquels elle a donné lieu (par exemple les partages de la Pologne), loin de réaliser une égalité réelle, ont surtout servi à satisfaire les ambitions de certains grands Etats. On peut donc souscrire sans réserve à cette assertion de BLUNTSCHLI : « Il est tout aussi déraisonnable de réclamer pour tous les Etats une étendue et une population égales (sans parler d'autres éléments encore plus divers) que d'aller demander que tous les hommes soient égaux en taille et en poids » ⁽⁷⁾.

L'inégalité de fait a eu longtemps pour corollaire l'inégalité de droit. S'agissant des individus, l'esclavage dans l'antiquité, les privilèges sous l'Ancien Régime, étaient à la base de l'ordre social et politique. Pour les Etats, l'évolution n'a pas été différente : l'impérialisme romain, les prétentions du pape et de l'empereur à la domination mondiale étaient des conceptions absolutistes contraires à l'idée d'égalité juridique. C'est seulement lorsque les Etats se furent émancipés de la double tutelle papale et impériale qu'il devint possible de parler de leur égalité juridique.

(6) P. RAIN. — Organisation de la paix en Europe, 1946, p. 32.

(7) Cité par O. HOJER. — La théorie de l'équilibre et le Droit des Gens, Th. Paris, 1917, p. 134.

B. — L'analyse de cette dernière notion conduit à distinguer deux significations correspondant à deux points de vue différents :

1° Il y a d'abord ce qu'on appelle l'égalité devant la loi (equality before the law, Gleichheit vor dem Gesetz). C'est l'égale soumission à la loi, soit qu'elle ordonne ou défende, soit qu'elle protège ou punisse.

L'égalité devant la loi est une solution au problème de l'*application* du Droit. Elle ne signifie pas que les lois s'appliquent effectivement à l'universalité des individus, leur conférant les mêmes droits et leur imposant les mêmes obligations. Ce qu'elle requiert, c'est simplement que les organes chargés d'appliquer le Droit accomplissent cette opération sans faire d'autres discriminations que celles qui sont établies par les lois elles-mêmes. Cela implique qu'ils ne fassent intervenir aucune acception de personne, aucune considération extra-légale en vue soit de soustraire un sujet de droit à une loi qui le vise (ce sujet fût-il roi, par exemple, ou membre du parlement), soit de lui assurer un traitement spécial dans le groupe soumis à la même loi.

Dans un article récent, KELSEN met nettement en relief la signification précise de l'égalité devant la loi : « On admet généralement, dit-il, que le principe de l'égalité devant la loi ne signifie pas que la loi doit imposer les mêmes devoirs et conférer les mêmes droits à toutes les personnes sans distinction ; que la loi doit traiter différentes catégories de personnes de la même manière. Il existe un principe selon lequel certaines différences de sexe, de religion ou de race ne justifient pas un traitement différent par la loi. Mais, pour ce qui est de la mesure dans laquelle ce principe est réalisé, les ordres juridiques diffèrent considérablement ; et le principe de l'égalité devant la loi est indépendant de la mesure dans laquelle le principe politique que certaines différences doivent être ignorées par le législateur est réalisé dans l'ordre juridique positif. *Le principe de l'égalité devant la loi ne concerne pas la formation de la loi, mais son application par les organes de la communauté juridique* » (8). Il signifie que, dans l'application de la loi, seules seront prises en considération les différences qui sont reconnues par la loi elle-même » (9).

2° Le second point de vue auquel on peut se placer pour définir l'égalité juridique, c'est celui du *contenu* de la loi. (KELSEN parle de la « formation » de la loi, en visant par là l'organe d'élaboration de la loi et non plus les organes d'application).

(8) C'est nous qui soulignons : « The principle of equality before the law does not refer to the formation of the law, but to the application of the law by the organs of the legal community ».

(9) H. KELSEN. — The Draft Declaration on Rights and Duties of States, A.J.I.L., avril 1950, T. 44, p. 268.

Le problème qui se pose alors est celui de savoir si le législateur lui-même doit traiter également tous les sujets de Droit, conférer à tous des droits égaux et imposer à tous des obligations égales, s'il doit réaliser ce que beaucoup de juristes appellent « l'égalité des droits ».

Deux solutions sont concevables ⁽¹⁰⁾ :

a) Le législateur peut assurer un traitement égal, uniforme, à tous les sujets de Droit sans exception, en négligeant leurs dissemblances, leurs inégalités de fait. Il s'agit alors d'une égalité de Droit « absolue » ou « mathématique », négation des différenciations légales.

b) Un traitement absolument uniforme n'est pas conforme à la justice distributive. Celle-ci repousse l'égalité mathématique pour n'admettre qu'une égalité « relative » ou « proportionnelle », « chacun étant appelé à participer à la distribution d'après certaines règles générales valables pour tous, mais tirées de la condition des personnes, de telle sorte qu'à des situations diverses ou inégales correspondent des traitements proportionnellement divers ou inégaux » ⁽¹¹⁾. Selon la formule célèbre de Victor COUSIN, « la véritable égalité consiste à traiter inégalement des êtres inégaux ».

Dans un système d'égalité relative, le législateur opère des discriminations pour tenir compte des différences de fait, des « vertus et des talents », selon l'expression des Déclarations des Droits. La règle est que chacun soit traité à sa juste valeur. « Celui qui rend deux fois plus de services a donc droit à une reconnaissance, à une considération double. Le mettre sur un pied d'égalité avec celui qui rend moins de services, c'est le traiter selon une règle d'inégalité » ⁽¹²⁾.

Alors que l'égalité absolue s'oppose à la classification des sujets de Droit en divers groupes de statuts juridiques différents, l'égalité proportionnelle postule l'existence de statuts distincts, différentiels ou même préférentiels ⁽¹³⁾. Elle ne fait pas obstacle à ce que des droits soient accordés et des obligations imposées en fonction de certains critères ou conditions identiques pour tous, de sorte qu'il y ait égalité des conséquences juridiques seulement en cas d'égalité des conditions remplies. La loi n'est plus universelle, elle n'en reste pas moins générale.

C. — Ces précisions données, à quel point de vue se place la

(10) R. BRUNET. — Le principe d'égalité en Droit français, Th. Paris, 1910.
(11) Jean DABIN. — Doctrine générale de l'Etat, Eléments de philosophie politique, 1939, p. 434.

(12) J. LECLERCQ. — Leçons de Droit Naturel, T. II (L'Etat ou la Politique), 1934, p. 214.

(13) J. DABIN. — *Op. cit.*, p. 434 ; DUGUIT. — Traité de Droit Constitutionnel, T. III, 2^e éd., pp. 585 et s.

doctrine quand elle proclame l'égalité des Etats ? Au point de vue de l'application du Droit International (égalité devant la loi) ou à celui de son contenu (égalité des droits ?) Entend-elle proclamer simplement que tous les Etats doivent être soumis également au Droit International, le contenu de ce Droit étant indifférent ? Ou va-t-elle plus loin, en affirmant qu'ils peuvent tous prétendre à des droits égaux ?

KELSEN remarque que « le Droit International général n'institue pas des organes spéciaux pour son application. Les règles du Droit International général doivent être appliquées par les Etats soumis à ce Droit. Déclarer que chaque Etat a le droit d'être traité par les autres Etats en accord avec le principe de l'égalité devant la loi ne signifie pas autre chose que le devoir pour les Etats de se conduire, dans leurs relations avec les autres Etats, en conformité avec le Droit International général, déclaration superflue parce qu'elle est impliquée dans le concept d'un Droit International » (14). Du point de vue du Droit pur, le principe de l'égalité devant la loi peut donc apparaître comme tautologique.

Cependant, en fait, on constate que l'égalité soumission au Droit ne s'opère pas sans rencontrer des difficultés, sans vaincre des résistances. Si les ordres juridiques étatiques sont parvenus, dans une large mesure, à les surmonter, à exclure l'arbitraire de l'application du Droit, l'ordre juridique international, dont il est inutile de souligner une fois de plus la carence institutionnelle, ne semble pas encore réaliser pleinement les conditions requises pour une parfaite égalité devant la loi.

Mais cette égalité ne saurait soulever d'objection de principe : elle conditionne l'existence même d'une véritable société internationale, société d'Etats coordonnés les uns par rapport aux autres et non subordonnés les uns aux autres (15). Aussi n'est-il pas surprenant que, dans les développements consacrés à l'égalité des Etats, les auteurs aient en vue principalement la question de l'égalité des droits, susceptible, on l'a vu, de deux solutions différentes. C'est principalement à son sujet que l'on peut parler d'une doctrine de l'égalité des Etats.

La première partie de cet ouvrage sera consacrée à l'étude de cette doctrine. Dans la deuxième partie, nous la confronterons avec la réalité, puis, à la lumière des enseignements obtenus, nous essaierons de porter sur elle un jugement de valeur.

(14) KELSEN. — *Op. cit.*, p. 268. Voir aussi P.A. PAPALIGOURAS. — *Théorie de la société internationale*, Th. Genève, 1941, pp. 296 et s.

(15) DIETRICH SCHINDLER. — *Op. cit.*, p. 260.

PREMIERE PARTIE

LA DOCTRINE DE L'EGALITE DES ETATS

C'est avec raison qu'on a parlé du postulat de l'égalité des Etats : jusqu'à une époque récente, la plupart des internationalistes ont repris des formules à peu près semblables et généralement assez vagues. D'ailleurs, sous la rubrique de l'égalité, ils ont longtemps traité surtout des questions de cérémonial et de préséance.

Mais il ne faut pas se laisser tromper par les apparences. L'idée d'égalité revêt une telle ampleur qu'il n'est pas possible de l'enserrer dans un cadre étroit ; elle déborde sur l'ensemble du Droit International, comme elle pénètre toutes les disciplines sociales. « La question de la liberté et de l'égalité, écrit un auteur américain, est au fond même de toute la science politique. Rien d'aussi fondamental que le problème de l'autorité et de la liberté. Dans aucun siècle et dans aucun pays, les discussions sur l'Etat et le Gouvernement n'ont pu avoir lieu sans une reconnaissance expresse ou tacite de dogmes sur l'essence des conceptions de liberté, d'égalité et d'autorité, et des liens qui les unissent » (1). Cela est vrai, que l'on envisage la vie intérieure de l'Etat ou sa vie sur le plan international.

Nous rechercherons d'abord les sources de la doctrine de l'égalité des Etats, ce qui nous permettra de mettre en lumière sa formation, de saisir plus nettement sa genèse. Ensuite, nous suivrons son évolution et procéderons à son analyse. Il sera intéressant, enfin, de découvrir les traits caractéristiques qu'elle présente dans la théorie marxiste-léniniste du Droit International.

(1) W.A. DUNNING. — La liberté et l'égalité dans les relations internationales, *Revue Sc. Pol.*, 1923, T. 46, p. 228.

CHAPITRE PREMIER

SOURCES HISTORIQUES

Il ne pouvait être question de l'égalité des Etats avant l'apparition d'une véritable société internationale. Comme celle-ci ne date que de la Renaissance et de la Réforme, pendant des siècles les relations entre les peuples ont obéi à des principes qui sont à l'opposé de l'idée d'égalité.

Section I

ELEMENTS D'INEGALITE

L'impérialisme est une des notes dominantes de l'histoire de l'Antiquité, on pourrait dire qu'il se confond avec cette histoire elle-même. Impérialisme babylonien (27^e-20^e siècle), pharaonique (16^e-13^e), hittite (14^e-13^e), assyrien (9^e-7^e), achéménide (6^e-4^e), hellénique (5^e-4^e), macédonien (4^e), hellénistique (3^e), carthaginois (5^e-3^e), romain (3^e A.C.-3^e P.C.) (1).

Chaque nation est profondément imbue de sa supériorité et sa politique vise à soumettre les autres. Par suite, « les sentiments d'hostilité sont réciproques... La guerre est presque le seul moyen de rapprochement forcé entre les peuples » (2).

Des relations régulières ne semblent possibles qu'entre communautés de même race et de même religion. On pourrait citer de nombreux exemples.

C'est le cas de l'ancienne Chine, aux 7^e et 6^e siècles avant Jésus-Christ: groupements d'Etats féodaux, soumis en principe à la juridiction du roi de la dynastie Chou, mais pratiquement indépen-

(1) Ce sont les titres des chapitres du petit livre de M. Jean-Rémy PALANQUE : *Les impérialismes antiques*, 1948 (Coll. Que sais-je ?). M. CARCOPINO définit l'impérialisme : « cette manière de penser et d'agir d'un peuple qui prétend se subordonner les autres ». (*Points de vue sur l'impérialisme romain*, 1934).

(2) FAUCHILLE. — *Traité de D.I.*, 1^{re} partie, 1922, p. 68.

dants ⁽³⁾. Ces Etats se considéraient comme égaux dans la subordination, mais voyaient des inférieurs dans tous ceux qui ne faisaient pas partie de la famille des Etats chinois ⁽⁴⁾. L'exclusivisme national, racique et religieux, était absolu ; il n'y avait pas de terme précis pour distinguer la Chine du reste du monde ; le même mot, « tien-hia », désignait l'un et l'autre ⁽⁵⁾.

En Grèce, « les tendances à la communauté politique se bornaient strictement au monde hellénique : les « Barbares » en étaient soigneusement exclus » ⁽⁶⁾. Rien de ce qui pouvait resserrer entre les Grecs les liens de la race, de la culture, de la religion, n'était négligé : jeux olympiques, pythiques, isthmiques, néméens, occasions de « véritables congrès panhelléniques, pèlerinages aux grands centres religieux (Delphes, Délos, Epidaure), sans parler des amphictyonies, dont l'origine était également religieuse. La supériorité de la race hellénique sur toutes les autres était pour les Grecs un axiome incontestable. ARISTOTE allait jusqu'à déclarer « que les barbares étaient destinés par la nature à être esclaves des Grecs, et qu'on pouvait employer avec droit tous les moyens pour les réduire à cet état » ⁽⁷⁾.

Pénétrés de leur supériorité, les Etats grecs, dédaigneux de tout ce qui était étranger, se sont avant tout préoccupés de l'organisation de la cité idéale, propice à l'harmonieux épanouissement de l'homme. L'antiquité grecque ne s'est pas élevée à l'idée d'une société internationale englobant tous les peuples. Certains esprits ont bien refusé de se laisser borner par d'étroites frontières, mais les rêves qu'ils ont caressés ont été des rêves de philosophes ; ce sont en effet les Stoïciens qui, se fondant sur l'identité de la nature humaine chez tous les hommes, ont mis l'accent sur la fraternité universelle, donnant ainsi à leurs doctrines un caractère nettement cosmopolite ⁽⁸⁾.

Absente dans les relations avec les peuples non helléniques, l'égalité n'était que précaire dans les rapports des cités grecques entre elles. « L'organisation des affaires extérieures des Hellènes excluait deux choses : la notion d'égalité de droit de chacun des Etats qui composaient la confédération, puis la fusion complète des intérêts dans le but d'arriver à une représentation diplomatique

(3) SHIH TSAI CHEN. — The equality of States in Ancient China, A.J.I.L., 1941, T. 35.

(4) SIN TCHOAN PAO. — Le Droit des Gens et la Chine antique, Th. Paris, 1926 ; Britton. — Chinese interstate intercourse before 700 B.C., A.J.I.L., 1935, T. 29, pp. 616-635.

(5) LE FUR. — La théorie du Droit Naturel depuis le XVII^e siècle et la doctrine moderne, Cours Acad., La Haye, 1927, T. 18, pp. 278 et s.

(6) Théodore RUYSEN. — Les caractères sociologiques de la communauté humaine, Cours Acad., La Haye, 1939, T. 67, p. 190.

(7) ARISTOTE. — La Politique, Livre I, Ch. VIII.

(8) DENIS. — Histoire des théories et des idées morales dans l'Antiquité, T. I, 1856, pp. 368 et s.

unitaire » (9). Trop de divergences séparaient la démocratique Athènes et l'aristocratique Sparte pour qu'elles puissent envisager la poursuite en commun, sur le pied d'égalité, d'une politique extérieure grecque, même alors que Philippe de Macédoine se montrait menaçant. En outre, trop de puissance les opposaient aux autres cités grecques pour qu'elles les considèrent comme des égales.

A Rome, la loi des XII Tables avertissait l'étranger qu'il ne pouvait prétendre à aucun droit : « *Adversus hostem æterna auctoritas esto* ». Tout au long de leur histoire, les Romains ne se sont pas départis de la politique de force. « Quand ils eurent goûté la douceur de la victoire, écrit BOSSUET, ils voulurent que tout leur cédât et ne prétendirent à rien moins qu'à mettre premièrement leurs voisins et ensuite tout l'univers sous leurs lois » (10).

Mais ils avaient en même temps un sens juridique admirable et ils étaient de parfaits organisateurs. Ils ont connu la plus étonnante des vocations historiques ; par le glaive et la loi, étroitement fusionnés, ils sont parvenus progressivement à porter leur domination au suprême degré. Le doux VIRGILE lui-même prend un accent belliqueux pour rappeler à Rome son auguste mission.

Tu rege imperio populos, Romane, memento...

Parcere subjectis et debellare superbos.

Plus tard, l'œuvre accomplie, le poète gaulois RUTILIUS NUMATIANUS chantera les bienfaits de la « paix romaine » :

Fecisti patriam diversis gentibus unam :

Unam fecisti quod prius orbis erat.

Si nous citons ces vers, c'est parce qu'ils expriment admirablement le programme que Rome s'était assigné : l'imperium mundi.

Avec l'empire universel, il n'y a plus à proprement parler de société des peuples et, par conséquent, l'égalité ne peut exister que dans la soumission. Les pays conquis perdent leur souveraineté, parfois même leur autonomie, pour devenir de simples « provinces » de l'Empire Romain. Il n'y a pas de véritable Droit International, du moins si on l'entend dans sa conception classique.

Il existe bien un Droit fécial, c'est-à-dire un ensemble de règles relatives aux relations extérieures nécessitant l'intervention des féciaux (déclaration de guerre, conclusion des traités...) ; mais le « Jus Fetiale », « c'est la projection du Droit public interne sur le plan international, c'est ce qu'une certaine école moderne appelle le Droit externe, « *aüsseres Recht* », et cette notion correspond tout naturellement à un processus de domination universelle » (11).

(9) DE HOLTZENDORFF et RIVIER. — *Intr. au Droit des Gens*, 1889, p. 193.

(10) BOSSUET. — *Discours sur l'histoire universelle*, 3^e partie, Ch. VI.

(11) G. SCHELLE. — *Droit International Public*, 3^e éd., 1946-1947, p. 32.

Quant au *Jus Gentium*, « il ne constitue nullement un ordre juridique de superposition au-dessus de l'ordre juridique romain et d'autres ordres juridiques nationaux ». Cette conception « égalitaire » est demeurée étrangère à l'impérialisme romain ⁽¹²⁾. Le *Jus Gentium*, ensemble des règles communes aux législations de tous les peuples connus, n'est qu'un second droit romain, d'application plus étendue que le *Jus Civile*. Pourtant, ce n'est certainement pas l'imperfection des vues scientifiques qui a contrecarré le développement d'un véritable Droit International ; la raison véritable n'est autre que la prétention romaine à la domination mondiale.

La paix romaine était une formule grandiose d'unité. Le chaos des invasions barbares jeta l'Europe dans l'anarchie jusqu'au VIII^e siècle. Période de guerres incessantes des Goths, des Lombards, des Vandales, des Francs, pour la domination exclusive.

Sur les ruines de l'Empire, seule l'Eglise du Christ, affermie par les persécutions, favorisée depuis CONSTANTIN, « resta debout et remplit l'inter règne amené par les invasions » ⁽¹³⁾. Elle développa chez les peuples le sentiment de l'appartenance à une même communauté : la *Civitas Christiana*, et la conscience de l'identité de leur vocation politique ; leur solidarité trouva son fondement dans le lien religieux.

Avec l'appui de l'Eglise Catholique, les Francs, vainqueurs des autres peuples Germaniques et des Arabes, réussirent à faire revivre, avec CHARLEMAGNE, l'idéal de l'Empire Romain chrétien.

Le Pape et l'Empereur, « ces deux moitiés de Dieu », se trouvèrent bientôt face à face, avec leurs aspirations universalistes ⁽¹⁴⁾. La société internationale « se présentait sous deux formes : l'Eglise et l'Empire, théoriquement complémentaires, mais prétendant l'un et l'autre à une souveraineté absolue » ⁽¹⁵⁾. Dans ces conditions, le Droit International ne pouvait être qu'un Droit de subordination ⁽¹⁶⁾.

Dans la querelle confuse du Sacerdoce et de l'Empire, le Sacerdoce triompha, dans l'ensemble, jusqu'au schisme d'Occident, c'est-à-dire vers la fin du XIV^e siècle ⁽¹⁷⁾.

Parvenue à son zénith aux XII^e et XIII^e siècles, la Papauté affirma ses prétentions avec la dernière intransigeance. Nous en trouvons l'écho dans l'œuvre de GILLES DE ROME (*De ecclesiastica potestate*, 1302) et de JACQUES DE VITERBE (*De regimine christiano*, 1302),

(12) G. SCELLE. — *Op. cit.*, p. 33.

(13) A. RAMBAUD. — *Histoire de la civilisation française*, T. I, 1887, p. 74.

(14) James BRYCE. — *Le Saint Empire Romain germanique et l'Empire actuel de l'Allemagne*, 1890, Trad. Em. Domergue, Chap. VIII principalement.

(15) HILL (David JAYNE). — *L'Etat moderne et l'organisation internationale*, 1912, p. 24.

(16) Louis DELBEZ. — *Manuel de Droit International Public*, 1948, p. 10.

(17) Th. RUYSSSEN. — *Op. cit.*, p. 192.

protagonistes outranciers de la monarchie papale. Ils proclament que le Pape détient la seule et véritable souveraineté, devant laquelle doit se courber le pouvoir des princes ⁽¹⁸⁾.

En fait, si le Pape ne dispose pas directement de l'autorité temporelle, il en revendique le contrôle, la direction, et prétend, le cas échéant, la juger. La suprématie des successeurs de Saint Pierre apparaît dans la liste impressionnante de leurs pouvoirs dans les domaines législatif, exécutif et juridictionnel. La reconnaissance mutuelle des Etats sur le pied d'égalité étant alors inconnue, c'est le Pape qui confère la qualité de membre de la communauté internationale, par la cérémonie du sacre ou par l'envoi d'une bulle ou d'un décret ; à lui appartient le droit de déposer les souverains infidèles à leur mandat, comme ce fut le cas pour les empereurs Henri IV et Othon IV et pour le roi d'Angleterre Jean sans Terre ; le Pape dispose donc des couronnes ; il possède aussi le droit de coercition envers les agresseurs et les perturbateurs de l'ordre établi ; il sanctionne les changements territoriaux et attribue les pays découverts ou confère même l'investiture des pays à découvrir ; il est garant et gardien des traités, dont il assure l'enregistrement par ses « notaires » (fonction reprise par l'organisation internationale moderne), et il peut libérer les souverains de leurs obligations contractuelles ; on lui reconnaît aussi le pouvoir d'abroger les lois et les coutumes internes contraires à la loi naturelle identique pour tous les Etats chrétiens ; enfin, en intervenant parfois comme arbitre et beaucoup plus souvent comme médiateur, il joue le rôle capital de pacificateur ⁽¹⁹⁾.

La Civitas Christiana réalise « un monisme éthique et juridique » ⁽²⁰⁾. L'Europe médiévale offre l'image d'une masse de collectivités subordonnées au pontife romain, et non juxtaposées comme entités souveraines et indépendantes.

La Féodalité est également un monisme. Elle consiste dans une hiérarchie, une pyramide de compétences qui s'étagent jusqu'à la compétence inconditionnée de l'Empereur. Le monisme féodal a eu lui aussi ses avocats célèbres : avec DANTE, dont le *De Monarchia* a pour but de démontrer que l'univers ne doit avoir qu'un seul chef : l'Empereur, GUILLAUME D'OCCAM et MARSILE DE PADOUÉ sont, au XIV^e siècle, les plus connus des monistes impériaux ⁽²¹⁾.

Mais, en fait, au-dessus des souverainetés partielles, l'Empereur n'a que l'ombre de la suzeraineté, alors que la souveraineté ponti-

(18) Michel ZIMMERMANN. — La crise de l'organisation internationale à la fin du Moyen-Age, Cours Acad. La Haye, 1935, T. 44, p. 341 et s.

(19) ZIMMERMANN. — *Ibid.*, pp. 358 et s.

(20) G. SCELLE. — *Op. cit.*, p. 34.

(21) P. JANET. — Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale, T. I, 1872, pp. 479 et s. On connaît la formule célèbre de DANTE : « Maxime ens est maxime Unum et maxime Unum est maxime Bonum ».

ficale « a fait partie du droit public européen pendant des siècles » (22).

Le christianisme, alors principal facteur de rapprochement des peuples, posait un principe que l'antiquité, à l'exception de quelques esprits généreux, avait ordinairement méconnu : le principe de l'égalité morale des hommes. On en a conclu que « puisqu'il proclamait l'égalité de tous les hommes, il en résultait l'égalité des diverses sociétés politiques formées par eux, cités ou Etats, et la possibilité d'Etats distincts qui pourraient vivre sur un pied d'égalité, malgré leur différence de force » (23). Cette conclusion est certainement exacte, mais appelle une remarque. Il est indéniable que le christianisme a exercé une influence considérable sur le développement du Droit International (24) ; il impliquait des réformes profondes qui ne pouvaient, évidemment, s'effectuer qu'à la suite d'une longue évolution. En particulier, en affirmant l'unité du genre humain et l'égalité des individus et des races, il a créé en quelque sorte les conditions morales de l'égalité des Etats. La religion dans l'antiquité avait servi de prétexte pour jeter l'exclusive sur certaines nations ; le christianisme, lui, a abattu les barrières pour devenir le plus fort des liens. Puisqu'il ne connaissait ni Grecs ni Barbares, ni maîtres ni esclaves, les divers peuples qui se partageaient l'humanité devaient désormais se considérer comme égaux.

Il faut ajouter cependant que l'égalité n'a existé, au cours du Moyen-Age, que dans la soumission à l'Eglise, qui a toujours revendiqué la suprématie. Si le Pape n'a pas, à strictement parler, disposé directement de l'autorité temporelle, il a toujours prétendu la contrôler, la diriger et, au besoin, la juger ; vicaire du Christ, il a toujours affirmé son droit de déterminer souverainement ce qui revenait à César et ce qui revenait à Dieu (25). Il est vrai que l'Eglise incarnait alors des principes d'ordre indispensables aux hommes et aux peuples. Plus tard, quand toute autorité supranationale aura disparu, l'égalité dans la liberté signifiera trop souvent le désordre et l'oppression.

(22) LE FUR. — Précis de D.I.P., 1931, p. 26 ; Y. DE LA BRIÈRE. — La Communité des Puissances, 1932, p. 13.

(23) LE FUR. — *Op. cit.*, p. 23.

(24) OLIVI. — De l'influence du christianisme sur le D.I., Revue Cath. des Institutions et du Droit, T. XXII.

(25) Le Pape avait la « compétence de la compétence ». Voir G. SCELLE, D.I.P., 1946-47, p. 36.

Section II

ELEMENTS D'EGALITE

L'inégalité dans les relations internationales, au cours de l'Antiquité et du Moyen-Age, est tempérée par l'existence de certaines institutions et de certaines pratiques fondées sur la parité des peuples en contact.

En Grèce, les innombrables Etats souverains ont résisté farouchement à l'unification, toute hégémonie leur paraissant une « tyrannie ». Le particularisme incorrigible des cités helléniques n'a cependant pas empêché le développement des tendances fédératives qui se sont concrétisées principalement par la formation des ligues nommées amphictyonies. Leur origine est religieuse : il s'agissait de pourvoir au culte des dieux, à l'entretien des temples et à l'organisation des fêtes communes. Mais le rôle des amphictyonies est devenu beaucoup plus important ; elles ont eu pour mission la discussion des affaires publiques, la prévention des guerres, le jugement de toutes sortes de causes, principalement des attentats contre le Droit des Gens. Ce qu'il est intéressant pour nous de noter, c'est qu'au sein du conseil amphictyonique, chaque membre disposait d'un droit de vote égal ⁽²⁶⁾. Les amphictyonies présentaient donc les caractères d'une société des nations helléniques librement associées sur le pied d'égalité.

Les conventions grecques sur les droits des étrangers révèlent une autre manifestation de l'égalité : respecter l'homme, c'est respecter l'Etat dont il est citoyen. Ces conventions conféraient des droits plus ou moins étendus : les traités d'isopolitie allaient jusqu'à donner aux étrangers le droit d'accéder aux emplois publics et celui de voter dans les assemblées du peuple ; les sympolitiques réalisaient la communauté intégrale de tous les droits civils et politiques. Une institution qui est à l'origine des fonctions consulaires, la proxénie, renforçait la protection des étrangers ⁽²⁷⁾.

Les Romains, eux aussi, concédaient parfois une certaine égalité de droits à des villes ou à des royaumes. Les « civitates » unies à Rome par un « *fœdus æquum* » se trouvaient, théoriquement du moins, placées sur un pied d'égalité avec elle ; mais si le « *fœdus* » était « *iniquum* », elles perdaient le droit de faire la guerre ou la paix. Toutes ces cités devaient d'ailleurs concourir à la réalisation des

(26) DE HOLTZENDORF et RIVIER. — *Op. cit.*, p. 193.

(27) Robert REDSLOB. — Histoire des grands principes du Droit des Gens, 1923, pp. 94 et s.

buts politiques de Rome et fournir éventuellement certaines prestations ⁽²⁸⁾.

En ce qui concerne le Moyen-Age, nous avons constaté que les prétentions, émises par le Pape et par le Saint Empire Romain Germanique, de contrôler les autres princes faisaient obstacle à l'existence d'un Droit International basé sur l'égalité.

Cependant l'autorité de l'Empereur était assez théorique. Les prétentions de l'Eglise et le développement de la puissance des princes travaillèrent à désintégrer le projet de monarchie universelle. L'Empereur fut impuissant à imposer sa primauté par la force. Or, ne pouvant manifester sa supériorité en fait, il lui fut impossible de la maintenir en droit. Les monarques, s'appuyant sur les forces naissantes du sentiment nationaliste, regimbèrent sous le joug impérial.

On peut relever certaines pratiques, apparemment anodines, mais révélatrices d'une domination plus formelle que réelle.

Les entrevues entre rois français et empereurs avaient lieu souvent sur terrain neutre. Les frontières étant alors imprécises, il existait des contrées d'allégeance douteuse que l'on considérait provisoirement comme « *terræ nullius* ». Les réunions en de tels endroits ménageaient les susceptibilités des princes qui auraient cru perdre leur autonomie et leur dignité en se rendant en territoire étranger. Les rois de France s'entretenaient volontiers avec l'empereur au Val d'One, entre Toul et Vaucouleurs ; en 921, Charles le Simple et l'Empereur Henri I^{er} se rencontrèrent sur la ligne de démarcation qu'était le Rhin ⁽²⁹⁾.

Le souci qu'avaient les rois de préserver leur indépendance les incitait à prendre des précautions parfois assez pittoresques. Quand l'Empereur Charles IV vint rendre visite à notre roi Charles V, son neveu, celui-ci lui envoya, pour faire son entrée en France, deux chevaux noirs qu'il choisit à dessein de « *cestuy poil, qui est le plus long et le plus opposé du blanc, parce que, ès coutume de l'Empire, les empereurs ont accoutumé entre ès bonnes villes de leur empire sur cheval blanc ; si ne voulait pas le roi qu'en son royaume le fit ainsi, afin qu'il ne pût être noté aucun signe de domination* ». Même prudence de la part des souverains anglais : lors de la visite de l'empereur SIGISMOND, le duc de GLOUCESTER se porta à sa rencontre et le somma, avant même qu'il eût mis pied à terre, « *de ne rien entreprendre contre la supériorité du roi* » ⁽³⁰⁾.

La correspondance est également significative : dans les lettres

(28) Raymond MONIER. — Manuel élémentaire de Droit Romain, T. I, 1943, p. 44.

(29) Julius GOEBEL. — The equality of States, A study in the history of Law, Columbia University Press, 1923, p. 35.

(30) LAVISSE. — Préface du Livre de J. BRYCE : Le Saint Empire Romain Germanique, pp. XII, XXII.

qu'il reçoit de l'Empereur, le roi de France est fréquemment appelé « frater » ou « amicus » ⁽³¹⁾. L'impérium sait voiler son inconsistance sous les nuances d'une prudente égalité.

En réalité, le sommet de la pyramide féodale n'a jamais été bien assuré. Le roi de France revendiquait des droits souverains, il prétendait être « empereur en son royaume ». « Li rois n'a point de souverains es choses temporelles », lit-on déjà dans les Etablissements de Saint-Louis ⁽³²⁾. Pierre DUBOIS est encore plus catégorique ; écrivant, vers le début du XIV^e siècle, « De recuperatione terræ sanctæ », il dit de celui qui affirme l'existence d'un maître du monde : « non est homo sanæ mentis » ⁽³³⁾.

Miné par la base, le pouvoir impérial était éclipsé par le prestige de l'autre « moitié de Dieu », le Pape. En prenant le chemin de Canossa, l'empereur avait durement éprouvé la puissance du pontife romain. Elle débordait largement le domaine spirituel. Seule souveraineté effective, la souveraineté pontificale avait atteint son apogée avec Boniface VIII ; trop absolu, elle devait fatalement engendrer des réactions.

En définitive, « l'idéal du Moyen-Age (paix et justice dans l'unité) ne fut jamais pleinement réalisé. Il supposait l'accord du Pape et de l'empereur. Et cet accord supposait, de façon à peu près constante, la sainteté chez le Pape, la force et la justice chez l'empereur. Le Pape fut rarement saint, l'empereur fut rarement puissant et juste. Le Pape et l'empereur luttèrent sur les frontières du domaine spirituel et du domaine temporel, en s'accusant d'empiétements réciproques » ⁽³⁴⁾.

Leur duel fit l'affaire des rois féodaux. « C'est, dit M. Georges SCELLE, l'accroissement de puissance de ces échelons intermédiaires et le dégagement de solidarités locales de plus en plus intenses et exclusives qui sont à l'origine des grands Etats » ⁽³⁵⁾. Ainsi, avant même l'effondrement de la charpente médiévale, au XVI^e siècle, avant même la consécration, par les traités de Westphalie, d'un ordre international nouveau, l'émancipation avait atteint un très haut degré.

La Renaissance et la Réforme donnèrent le coup de grâce à l'organisation médiévale.

La première était un retour passionné à l'Antiquité gréco-romaine. En remettant en honneur les idées païennes, elle provoqua un relâchement extraordinaire des obligations morales ; la liberté — une liberté sans frein — devint un objet d'idolâtrie. MACHIAVEL

(31) J. GOEBEL. — *Op. cit.*, pp. 44, 57.

(32) Etablissements de Saint-Louis, éd. Viollet, T. II, p. 370.

(33) De recuperatione terræ sanctæ, éd. Langlois, 1891, p. 54.

(34) Ch. DUPUIS. — *Op. cit.*, p. 21.

(35) G. SCELLE. — *Op. cit.*, p. 37.

eut aisément la faveur des politiques. Ses théories ne s'accordaient guère avec la conception d'une organisation unitaire fondée sur des idées morales communes. L'exaltation des centres de culture nationaux contribua, elle aussi, à la rupture de l'unité chère au Moyen-Age. Enfin, et surtout, le Droit romain, objet d'ardentes études, fut plus écouté que jamais. Les légistes y trouvaient « l'image d'une monarchie absolue et administrative, d'où la liberté était absente..., mais où régnaient l'ordre et la justice... ; ils y trouvaient la pleine souveraineté dans la personne de l'empereur... Les légistes français s'efforcèrent de faire passer cet idéal dans la vie réelle et de reconstituer la puissance de l'empereur au profit du roi » ⁽³⁶⁾. La célèbre formule « le roi est empereur en son royaume » servit au renforcement du pouvoir royal.

La Réforme eut une influence encore plus profonde : elle rompit le lien religieux, « le plus solide de ceux qui unissaient les peuples du Moyen-Age » ⁽³⁷⁾. Elle émancipa les Etats protestants, mais aussi, à un moindre degré, les princes catholiques, sur l'appui desquels l'Eglise romaine était obligée de compter, dans sa lutte contre l'hérésie. LUTHER et CALVIN combinaient le principe du « libre examen » avec celui de la suprématie séculière. Selon leur doctrine, le chrétien ne peut être sauvé par ses actes ni par des pratiques religieuses, mais seulement par « la grâce de Dieu » ; ne pouvant rien changer au choix divin, il n'a qu'à se soumettre à la volonté divine en l'adorant. Il n'y a plus qu'une seule chose qui compte : « la parole de Dieu ». Or, LUTHER et CALVIN ne concevaient pas qu'un examen fait de bonne foi pût aboutir à des interprétations divergentes. Ils reconnaissaient donc au Gouvernement le droit et le devoir de contraindre les sujets à pratiquer la même religion et de punir les non conformistes ; ils donnaient au pouvoir civil une partie du pouvoir spirituel. LUTHER allait même très loin dans cette concession : le pouvoir civil « doit exercer ses fonctions dans toute la chrétienté, sans en excepter le Pape, les évêques, les prêtres » ⁽³⁸⁾.

On imagine facilement tout ce que ces idées contenaient de force explosive. C'était la fin de la « Civitas Christiana ». Affranchis de tout lien de subordination, enivrés de leur omnipotence, les Etats se trouvaient désormais côte à côte, jaloux de leur indépendance, méfiants à l'égard des voisins. « L'internationalisme devait prendre la place du cosmopolitisme » ⁽³⁹⁾.

La Renaissance et la Réforme ont parachevé la consolidation des bases matérielles de l'égalité des Etats. Ayant réussi à s'affranchir

(36) ESMAN. — Histoire du Droit français, 14^e éd., 1921, pp. 333-334.

(37) LE FUR. — *Op. cit.*, p. 28.

(38) Cité par Paul JANET. — Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale, T. 2, 1872, p. 127.

(39) Ramsay MUIR. — Nationalisme et Internationalisme, 1928, p. 177.

de la double tutelle du Pape et de l'empereur, les souverains ne pouvaient contester à ceux qui se trouvaient dans la même situation qu'eux cette souveraineté et cette indépendance qu'ils avaient revendiquées pour eux-mêmes. Ils étaient donc forcés de se reconnaître mutuellement, puisqu'ils déniaient au Pape le pouvoir — qu'il avait jusqu'alors exercé — d'élever à la dignité de membre de la communauté internationale. Reconnaissance mutuelle, disons-nous ; il faut ajouter, cela va de soi, reconnaissance des autres collectivités comme égales, car aucune n'aurait accepté d'entrer en relation avec une autre qui se serait prétendue supérieure.

L'égalité des Etats découlait donc naturellement et nécessairement de leur indépendance et de leur souveraineté. PILLET l'a fort bien remarqué. L'égalité des Etats résulte, dit-il, « de cette circonstance que les Etats, ne reconnaissant entre eux ni supérieur, ni inférieur, se trouvent amenés par la force des choses à se concéder mutuellement des droits identiques ».

PILLET précise ainsi sa pensée : « L'égalité n'est pas pour les Etats la conséquence d'une loi sociale à laquelle l'existence ou la sûreté de leurs relations serait subordonnée, mais bien la conséquence d'un pur fait : l'identité de leur situation. L'égalité n'est pas, comme tendrait à le faire croire cette expression de droit à l'égalité, la source, la cause de leur identité de situation, c'est au contraire cette dernière qui constitue la cause de leur égalité, et la chose est fort importante, car, lorsque, sous l'influence de quelque événement, cette identité de situation vient à cesser, à sa suite s'évanouit l'idée d'égalité » (40).

En 1648, le Congrès de Westphalie concrétisa l'ordre international nouveau.

L'importance des traités de Munster et d'Osnabrück, au point de vue des relations internationales, est considérable. Pour la première fois, les représentants de presque tous les Etats d'Europe sont réunis en conférence pour s'occuper eux-mêmes, librement, de leurs affaires. Aucune discrimination n'est établie entre eux pour des raisons religieuses ou constitutionnelles : des pays catholiques, comme la France, et protestants, comme la Suède, siègent sur le pied d'égalité ; de même des monarchies absolues (France, Espagne, Autriche, Prusse, Danemark...), des monarchies tempérées (Suède, Ecosse...) et des républiques (Venise, Cantons Suisses, Pays-Bas...) (41).

Les Traités de Westphalie ont organisé une société des Etats

(40) PILLET. — Recherches sur les droits fondamentaux des Etats, R.G.D.I.P., 1898, T. 5, p. 71.

(41) DE HOLTZENDORF et RIVIER. — *Op. cit.*, p. 347. Le traité d'Osnabrück, art. 5, reconnaît formellement l'égalité des électeurs, princes et Etats des deux religions.

séculière. Ils marquent la désintégration définitive du système de la « Civitas Christiana ».

Quant à l'Empire, qui n'avait jamais conféré qu'une souveraineté précaire, il était encore affaibli. Les 355 Etats qui le composaient étaient déclarés indépendants et recevaient le droit de contracter, sous certaines réserves, des engagements diplomatiques avec les Etats étrangers. Dans la proclamation de l'indépendance des Provinces Unies et de la République helvétique, on peut voir une conséquence de la légitimité des insurrections qui avaient brisé les liens unissant ces pays à l'Empire ; on consacrait, dit WHEATON, « le droit qu'à tout peuple opprimé de secouer le joug de ses tyrans, et de résister à une oppression devenue intolérable » ⁽⁴²⁾. L'idée se faisait jour que la souveraineté n'est pas une qualité intrinsèque des princes, mais qu'elle appartient plutôt aux sociétés politiques.

La clause qui reconnaissait aux parties contractantes le droit et le devoir « de défendre et de maintenir toutes et chacune des dispositions de cette paix » était politiquement et historiquement de la plus haute importance : elle faisait du traité de Westphalie une sorte de charte du Droit International Européen que garantissaient les puissances.

Une mosaïque de collectivités très nombreuses, pratiquement indépendantes, mais d'importance fort inégale, voilà ce qu'était devenue l'Europe. Cette structure nouvelle n'a pas été sans exercer une influence profonde sur le Droit International. Comme l'écrit le professeur GIDEL, « la tendance à baser le Droit International sur des principes abstraits fut favorisée par l'inclusion d'un aussi grand nombre de petits Etats pour lesquels il ne pouvait guère y avoir de sûreté si le terrain des principes était abandonné » ⁽⁴³⁾. Le principe de l'égalité des Etats ne serait-il pas l'un de ceux-ci ?

(42) WHEATON. — Histoire des progrès du Droit des Gens, T. I, 1865, p. 99.

(43) G. GIDEL. — Droits et devoirs des nations, Cours Acad. La Haye, 1925, T. 10, p. 549.

CHAPITRE II

SOURCES DOCTRINALES

Un certain nombre de principes ou de concepts, les uns remontant à une très haute antiquité, les autres plus récents, contiennent en germe l'idée de l'égalité des Etats. Ils sont soit d'ordre moral, soit d'ordre juridique, soit d'ordre politico-philosophique.

Leur importance est d'ailleurs inégale. C'est la source politico-philosophique, constituée par un ensemble de notions anciennes, mais remises en honneur à partir du milieu du XVII^e siècle (notions d'état de nature, de Droit naturel, d'égalité naturelle, d'analogie entre l'individu et l'Etat), qui est à l'origine directe de ce qu'on peut appeler la doctrine classique de l'égalité des Etats ; par suite, cette doctrine présente un caractère « naturaliste » accusé.

Mais l'influence des autres sources est loin d'être négligeable. La source juridique (c'est-à-dire la notion de souveraineté) est le courant le plus ancien. Elle a contribué à la consolidation de l'ordre international édifié sur les ruines de l'Empire et de la « *Respublica Christiana* » ; elle a ainsi affermi les conditions matérielles de l'égalité des Etats.

Il faut aussi souligner l'importance de la notion de justice. Son rôle, du point de vue qui nous intéresse, a été jusqu'ici secondaire : elle ne tient aucune place dans la théorie politico-philosophique longtemps dominante. Mais nous nous demanderons plus tard si le moment n'est pas venu de faire appel à cette source morale pour donner une vie nouvelle à la doctrine classique de l'égalité des Etats. Cette doctrine est née en pleine époque d'anarchie des souverainetés ; les idées qui lui servent de base traduisent la conception d'une société inorganique des Etats et ne paraissent pas, a priori, convenir au stade de l'organisation internationale.

Section I

LA SOURCE MORALE : LA NOTION DE JUSTICE

Le concept de justice est étroitement associé à celui de Droit ⁽¹⁾ ; un ordre juridique quel qu'il soit doit être conforme à la justice. C'est là une très vieille idée : « La science du Droit est la science du juste et de l'injuste », dit SÉNÈQUE et, après lui, ULPYEN. « Le Droit vient de la justice », trouvons-nous en tête du Digeste. Plus près de nous, GROTIUS émet une idée semblable ⁽²⁾.

Mais qu'est-ce exactement que la justice ? On en a donné de multiples définitions, dans le détail desquelles nous n'entrerons pas. Très souvent, à la suite des philosophes pythagoriciens et d'ARISTOTE, on voit dans l'égalité l'aspect fondamental et spécifique de la justice ⁽³⁾. Le juste s'identifie avec l'égal. Justice et égalité sont deux termes pour le même concept.

La théorie aristotélicienne est bien connue. Le Stagirite distingue deux formes de justice correspondant à deux types de rapports juridiques : les rapports entre l'autorité et les particuliers sont régis par la justice distributive, ceux des individus entre eux par la justice commutative.

La *justice distributive* sert à répartir les biens et les pouvoirs selon les mérites, selon les services rendus à la communauté. Elle sert à instituer l'ordre originel, à consacrer un système juridique en distribuant des compétences et en attribuant des fonctions. Du point de vue de cette justice, il ne peut exister qu'une égalité proportionnelle ; chacun doit être traité selon la place qu'il occupe dans l'échelle sociale. On rétablit ainsi, par l'inégalité même, l'égalité que la justice réclame.

La *justice commutative* règle les rapports d'ordre privé, ceux qu'ARISTOTE appelle les rapports d'échange. Elle se fonde, elle aussi, sur l'égalité, mais entendue différemment : il s'agit d'une égalité absolue. On laisse de côté les considérations de personne pour ne s'occuper que des choses, qui doivent être équivalentes. Le plus haut personnage de l'Etat et le plus humble sont, sur ce plan, rigoureusement égaux.

La doctrine aristotélicienne de l'égalité, acceptée par les Romains, reprise par Saint THOMAS ⁽⁴⁾, possède une valeur réelle qui trans-

(1) Sur le concept de justice : Georges DEL VECCHIO. — *Justice-Droit-Etat*, 1938, pp. 1-74.

(2) *De jure belli ac pacis*, I, I, III.

(3) DEL VECCHIO. — *Op. cit.*, p. 20.

(4) Etienne GILSON. — Saint Thomas d'Aquin, 1930, pp. 285 et s.

cende l'histoire. Elle donne une formule toujours actuelle pour résoudre les problèmes essentiels qui se posent nécessairement quand on veut instaurer un ordre juridique.

Qu'il s'agisse d'un ordre étatique ou de l'ordre international, la question n'est pas différente. Dans ce dernier cas, les conditions d'application des deux formes de justice sont réunies. Si l'on admet que les Etats sont des entités distinctes, mais qu'ils forment tous ensemble un corps organique, une grande société régie par un Droit propre, expression du bien social, on s'aperçoit que la théorie préconisée par ARISTOTE pour l'organisation de la collectivité étatique s'adapte parfaitement à la société internationale et convient aussi à son organisation.

Il existe, en effet, un certain parallélisme des termes. Les rapports entre Etats ressemblent parfois aux rapports privés des individus ; ils tendent à la satisfaction de l'intérêt particulier ; ce sont alors des rapports d'échange, qui relèvent de la justice commutative. L'application de celle-ci ne doit pas dépendre de la qualité des parties ; elle doit donc se traduire par une équivalence, une égalité absolue. Mais les Etats, de même que les individus, n'ont pas que des intérêts égoïstes à poursuivre. Ils ont de plus en plus le sentiment d'une interdépendance, d'une solidarité qui les pousse à entrer dans la voie de l'organisation. Or, qui dit organisation dit fonctions à remplir dans le cadre d'institutions, exercice de compétences, ce qui pose une question d'aptitude. C'est alors qu'intervient la justice distributive, qui fixe à chacun son rôle et son rang, selon la règle de l'égalité proportionnelle.

L'égalité des Etats, sous ses deux aspects, peut ainsi apparaître comme une « force d'idéal et de justice » ⁽⁵⁾, comme une forme de justice internationale.

Section II

LA SOURCE JURIDIQUE : LA NOTION DE SOUVERAINETE

La souveraineté ! Quelle notion a connu plus de fortune et fait

(5) Raymond GUILLIEN. — Un cas de dédoublement fonctionnel et de législation internationale de fait : le statut du Canal de Suez (dans *La Technique et les principes du Droit Public. Etudes en l'honneur de G. SCELLE*), 1950. T. 2, p. 752. Carl BILFINGER définit l'égalité des Etats : « Le principe du juste traitement réciproque ». (Les bases fondamentales de la communauté internationale, Cours Acad. La Haye, 1938, p. 224). Selon M. GIDEL, « Les idées égalitaires sont une base essentielle pour la construction du Droit, parce qu'elles reposent sur l'idée de justice » (Droits et devoirs des nations, Cours Acad. La Haye, 1925, T. 10, p. 593).

l'objet de plus d'attaques, depuis que Jean BODIN, dans ses livres De la République (1576), en a formulé la célèbre définition.

La souveraineté, c'est « le pouvoir perpétuel absolu dans un Etat » ⁽⁶⁾, celui qui n'a de comptes à rendre qu'à Dieu seul. Toute collectivité ayant à sa tête un pouvoir de cette nature est une collectivité souveraine, une « République », nous disons plus volontiers aujourd'hui un Etat, quelle que soit son organisation intérieure, c'est-à-dire la forme de son gouvernement.

De la notion de souveraineté, BODIN fait le *critère de l'Etat*. « Tout ainsi que le navire n'est plus que bois sans forme de vaisseau, quand la quille, qui soutient les côtés, la proue, la poupe et le tillac sont ôtés, ainsi la République sans puissance souveraine qui unit tous les membres et parties d'icelle et tous les ménages et collèges en un corps, n'est plus République » ⁽⁷⁾.

Le mot « souveraineté » n'indique plus simplement le caractère d'une puissance non vassale, « notion ayant un caractère général et ne désignant que la qualité de superlatif pris en comparaison avec toutes les autres puissances comparables » ⁽⁸⁾ ; par un phénomène fréquent dans l'histoire des langues, la souveraineté a fini par désigner la puissance elle-même du prince ou de l'Etat, par s'identifier à elle et lui être exclusive ⁽⁹⁾.

Tous les Etats se caractérisant par la suprématie sans restriction dans la conduite de leurs affaires, il s'ensuit logiquement qu'ils sont tous égaux. « Car, dit BODIN, comme le ciron et la fourmi sont aussi bien nombrés entre les animaux comme les éléphants, aussi le droit gouvernement de trois familles avec puissance souveraine fait aussi bien une république comme d'une seigneurie. Et la seigneurie de Raguse n'est pas moins république que celle des Turcs et des Tartares » ⁽¹⁰⁾.

Ce n'est cependant que tout à fait accidentellement que BODIN parle de l'égalité des Etats : il n'en donne pas une théorie. Ce qui l'intéresse surtout, c'est la communauté étatique dans sa vie interne. Il s'est assez peu préoccupé de la société internationale. Cette expression, sinon cette notion, ne se rencontre pas chez BODIN. Le jurisconsulte angevin « a surtout une idée forte du lien qui relie

(6) Livre I, Ch. VIII.

(7) Cité par M. J.-J. CHEVALLIER. — Les grandes œuvres politiques, 1949, p. 43.

(8) Wiktor SUKIENICKI. — Essai sur la souveraineté des Etats en Droit International moderne, Th. Paris, 1926, p. 37.

(9) Quelques années après BODIN, Charles LOYSEAU écrit dans son Traité des Seigneuries (1608) : « La souveraineté est la forme qui donne l'être à l'Etat ; même l'Etat et la souveraineté prise in concreto sont synonymes et l'Etat est appelé ainsi parce que la souveraineté est le comble et le période de puissance où il faut que l'Etat s'arrête et s'établisse. (Ch. II, Nos 4-9, pp. 14-15, éd. Paris, 1640 ; cité par DUGUIT, Etudes de Droit Public, T. I, 1901, p. 343).

(10) Cité par NYS. — Le Droit Intern. Les principes, les théories, les faits, T. I, 1912, p. 194.

tous les hommes entre eux, directement, et secondairement par l'intermédiaire des entités étatiques. C'est aux individus qu'il pense : s'il estime que le soin de leur union implique et exige une véritable communauté des Etats, celle-ci est, dans sa pensée, une dérivée, ou plutôt un moyen d'assurer celle-là » (11).

Ce n'est pas une raison pour minimiser, à l'instar de certains auteurs, l'influence de BODIN sur le développement du Droit International et, particulièrement, de la doctrine de l'Egalité des Etats. Certes, la notion de souveraineté, telle qu'elle se dégage du traité *De la République*, est principalement celle que l'on qualifie aujourd'hui de souveraineté interne. Elle a néanmoins contribué puissamment à la consolidation de ce fait historique : le rejet total de la double emprise à laquelle avaient été assujetties les sociétés politiques pendant plusieurs siècles. L'affirmation de la souveraineté a coïncidé avec les efforts poursuivis par le prince pour établir sa suprématie à l'intérieur et se libérer des tutelles externes (12). Elle a été une protestation contre toute hiérarchie des Etats. Déjà consolidée au moment où se formait le Droit International moderne, elle devait tout naturellement lui servir de base et conduire à la consécration de l'égalité juridique des Etats, car admettre l'inégalité, c'eût été abdiquer la souveraineté (13).

La doctrine proclamée par BODIN il y a près de 400 ans prévaut encore aujourd'hui. Des auteurs considèrent encore la souveraineté comme le critérium de l'Etat. D'autres, de plus en plus nombreux, ont été impressionnés par les conséquences inadmissibles qu'on en a tirées et que l'auteur des six livres *De la République* n'aurait certainement pas acceptées ; ce qui explique leurs efforts pour limiter une aussi dangereuse notion, à moins qu'ils n'estiment plus sage de la répudier franchement.

(11) André GARDOT. — J. Bodin. Sa place parmi les fondateurs du Droit Intern. Cours Acad. La Haye, 1934, T. 50, p. 602.

(12) M. BOURQUIN. — Règles générales du Droit de la Paix, Cours Acad. La Haye, 1931, T. 35, p. 13.

(13) DICKINSON, (*The equality of States in International Law*, 1920) ne mentionne pourtant pas la notion de souveraineté parmi les sources de la doctrine de l'égalité des Etats. Pour lui, cette doctrine remonte aux naturalistes. Il est exact, nous le verrons, que ces auteurs n'utilisent pas directement l'idée de souveraineté pour fonder l'égalité des Etats. Cependant ils l'utilisent implicitement, ils en profitent en quelque sorte, par le fait même qu'elle s'est imprimée très profondément sur l'histoire en affermissant l'ordre international nouveau édifié à la fin du Moyen-Age. On peut même dire que, même si la doctrine naturaliste n'avait pas vu le jour, l'égalité des Etats aurait été affirmée comme corollaire de leur souveraineté.

Section III

**LES SOURCES POLITICO-PHILOSOPHIQUES :
LES NOTIONS D'ÉTAT DE NATURE, DE DROIT NATUREL,
D'ÉGALITÉ NATURELLE ET D'ANALOGIE
ENTRE L'INDIVIDU ET L'ÉTAT.**

Les premiers auteurs qui ont consacré des développements de quelque importance à l'égalité des Etats ont profité, souvent sans s'en douter, de la contribution de Jean BODIN. Ils n'ont pourtant pas vu dans la souveraineté des Etats l'origine de leur égalité. Ils ont trouvé les sources de cette dernière dans des notions politico-philosophiques qui ont toujours suscité d'amples réflexions : les notions d'état de nature, de Droit naturel, d'égalité naturelle, d'assimilation des Etats aux personnes physiques.

En renouvelant, au milieu du XVII^e siècle, l'intérêt que présentaient ces idées anciennes, le philosophe anglais THOMAS HOBBS, auteur du *De Cive* (1642) et du *Léviathan* (1651), a exercé une influence certaine non seulement sur la philosophie et la politique, mais aussi sur le Droit International. L'école du Droit de la nature et des Gens, à la suite de PUFENDORF (1632-1694), est, en effet, toute imprégnée de la pensée hobbiennne. On lui doit une théorie de l'égalité des Etats directement inspirée des conceptions qui viennent d'être signalées, mais qui, dans le système de HOBBS, visent les individus, non les Etats. Un bref examen des sources de cette théorie, que l'on pourrait qualifier de naturaliste ou de philosophique, nous paraît indispensable pour mettre pleinement en lumière les circonstances de sa formation.

A. — La conception de l'état de nature.

Engagés dans les liens de la société, les hommes ont toujours eu un penchant nostalgique à se représenter ce que pouvait être la vie avant l'organisation des gouvernements. Les écrivains de l'Antiquité rêvent volontiers à l'Age d'Or disparu. Les stoïciens y font de fréquentes allusions pour distinguer les institutions primitives des institutions conventionnelles. SÉNÈQUE nous a laissé une longue description de l'état de nature ⁽¹⁴⁾.

Cependant, certains esprits, peu portés à la rêverie, constataient que l'homme, par nature, est fait pour vivre en société. ARISTOTE

(14) *Ad Lucilium epistularum moralium*, 90.

le définissait « un animal politique » ; c'était aussi l'avis de CICÉRON. Quant aux jurisconsultes romains, ils n'utilisaient que très rarement, pour leurs explications, la conception d'une condition antérieure à la vie sociale : « le Jus Naturel » n'a pas de rapports avec l'état de nature.

Au contraire, la conception de l'état de nature tient une place notable dans les écrits des Pères de l'Eglise et des canonistes ⁽¹⁵⁾. Ce n'est plus l'Age d'Or, c'est l'Age d'innocence d'avant la chute, où régnaient la liberté et l'égalité, mais aussi l'amour de Dieu, l'humilité, la perfection. Les institutions sociales ne sont pas autre chose que la conséquence du péché. Saint AUGUSTIN, par exemple, explique ainsi l'esclavage ⁽¹⁶⁾.

Mais aucun auteur, avant ROUSSEAU, n'a plus contribué à rajeunir la vieille doctrine de l'état de nature que THOMAS HOBBS. Des individus indépendants les uns des autres, et dont chacun possède le droit absolu de défendre sa vie, voilà quelle est, selon HOBBS, la condition naturelle des hommes. Chacun est juge souverain de l'utilisation des moyens en vue de la fin, qui est la conservation de la vie. « L'utilité est la règle du Droit » ⁽¹⁷⁾. « Celui à la force duquel on ne peut résister a, dans l'état de nature, le droit de faire tout ce que bon lui semble ». Bref, l'état de nature est un état de guerre ⁽¹⁸⁾. L'homme n'est pas un animal social, c'est un loup pour l'homme.

Comparant les sociétés politiques aux individus, HOBBS déclare qu'elles aussi « sont les unes par rapport aux autres dans l'état de nature, c'est-à-dire sur le pied d'ennemis. De sorte que si elles s'arrêtent de faire la guerre, ce n'est pas à proprement parler une véritable paix, mais une simple suspension d'armes, pour reprendre un peu haleine » ⁽¹⁹⁾.

Dans son « De Jure Naturæ et Gentium » (1672), PUFENDORF, juriste autant que philosophe, reprendra l'idée que les Etats, ne reconnaissant pas de supérieur, se trouvent dans l'état de nature, la développera et en tirera les conséquences.

B. — La notion de Droit Naturel.

Ce sont les philosophes qui, les premiers, ont émis l'idée d'une loi fondée sur la nature humaine, par conséquent la même pour tous. SOCRATE, PLATON, ARISTOTE, les Stoïciens, parlent d'une loi

(15) J. LECLERCQ. — Leçons de Droit Naturel, T. I, 1933, p. 390.

(16) St AUGUSTIN. — La Cité de Dieu, L, XIX, Ch. XV.

(17) DE CIVE, I, 8-15.

(18) DE CIVE, Ch. I ; Léviathan, Ch. XIII.

(19) DE CIVE, XIII, 7.

qui ne dépend pas du caprice du législateur, « qui n'est ni d'aujourd'hui ni d'hier, qui est éternelle et dont personne ne connaît l'origine », dit l'Antigone de SOPHOCLE. Cette loi est évidemment la seule concevable dans l'état de nature.

Dans la pensée romaine, sous l'influence des grands jurisconsultes de l'Empire, les GAIUS, PAUL, PAPINIEN, ULPIN, tous élevés à l'école du stoïcisme, le Droit Naturel perd le caractère métaphysique et moral qu'il avait dans la philosophie grecque, pour devenir plus pratique, plus juridique, et se confondre finalement avec le Jus Naturel de la science juridique ⁽²⁰⁾. CICÉRON et SÉNÈQUE illustrent la transition ⁽²¹⁾ ; un passage de l'orateur romain (De Republica, III, XXII) est trop célèbre pour qu'il soit utile de le citer.

Déjà familiarisés avec le Jus Gentium, dont les règles étaient plus souples, plus équitables que les règles strictes du Jus Civile, les jurisconsultes romains se trouvaient tout disposés à voir une relation entre ce « Droit des Gens » et le Droit Naturel hérité des philosophes ; ce dernier était un idéal vers lequel devait tendre le Jus Gentium. Certains auteurs allaient même jusqu'à identifier les deux systèmes : c'est ce que faisait GAIUS (Institutes, I, 1).

Les Pères de l'Eglise et les premiers canonistes adoptèrent la conception d'un Droit supérieur au Droit positif. Pour l'adapter à l'enseignement du christianisme, ils assimilèrent la nature à Dieu et le Droit Naturel à la loi non écrite de Dieu. Dans la synthèse de la philosophie chrétienne élaborée au Moyen-Age par les grands penseurs scholastiques, la notion de Droit Naturel était de celles qui devaient tenir une place importante ⁽²²⁾.

Au XVII^e siècle, des auteurs tels que HOBBS en Angleterre et GROTIUS sur le continent « laïciserent » le Droit Naturel. S'il consiste, pour le juriste hollandais, dans « certains principes de la droite raison » qui nous permettent d'apprécier une action humaine « selon la convenance ou la disconvenance nécessaire qu'elle a avec une nature raisonnable et sociable » ⁽²³⁾, pour le philosophe anglais, qui ne croit pas à la sociabilité des hommes, le Droit Naturel tend à la conservation de la vie ⁽²⁴⁾.

C'est le seul Droit qui s'applique dans les rapports entre Etats, car il n'existe pas, contrairement à ce que soutiendra plus tard GROTIUS, de Droit des Gens distinct du Droit Naturel. Dans un

(20) PAUL JANET. — Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale, T. I, 1872, p. 281 ; LAFERRIÈRE. — L'influence du stoïcisme sur la doctrine des jurisconsultes (dans Mémoires de l'Acad. des Sc. Mor. et Pol., 1860, X, pp. 579 et s.)

(21) V. par ex. : CICÉRON. — De legibus, I, 7-12 ; SÉNÈQUE. — Ad Lucilium, 40, 66.

(22) LECLERCQ. — *Op. cit.*, T. I, p. 18.

(23) GROTIUS. — De jure belli ac pacis (trad. BARBEYRAC, 1729), I, I, X, 1.

(24) HOBBS. — De Cive, Ch. I, § 7-10.

passage du *De Cive*, HOBBS enseigne que la loi naturelle se divise en loi naturelle des hommes et loi naturelle des Etats. « Les maximes de l'une et de l'autre de ces lois sont précisément les mêmes ; mais comme les Etats, du moment qu'ils sont formés, acquièrent en quelque sorte des propriétés personnelles, la même loi qui se nomme naturelle lorsqu'on parle des devoirs des particuliers, s'appelle Droit des Gens lorsqu'on l'applique au corps entier d'un Etat ou d'une nation » (25).

Ainsi, tandis que GROTIUS cherche à étendre, autant que possible, entre les Etats indépendants, les lois de justice et d'humanité universellement reconnues entre les individus, HOBBS essaie de démontrer, avec une habileté consommée, que la répulsion entre les sociétés politiques est un tableau vivant de ce qui devait avoir existé entre les individus avant l'institution du gouvernement.

Tout en rejetant l'idée que l'homme est un être antisocial, PUFENDORF emprunte largement à l'auteur du *Léviathan*. Comme lui, il assimile le Droit des Gens au Droit Naturel, mais il donne à cette assimilation une ampleur qu'elle n'avait pas chez HOBBS. Alors que celui-ci ne s'intéresse qu'accessoirement aux problèmes de Droit International, le publiciste allemand leur consacre une place importante dans son œuvre.

C. — L'idée d'égalité naturelle.

Elle est étroitement liée aux deux précédentes. Elle a eu pourtant des négateurs célèbres, au premier rang desquels il faut placer ARISTOTE. Pour lui, l'esclavage, loin d'être contre nature, est « juste et avantageux » ; il deviendra inutile « quand les navettes marcheront toutes seules » (26).

Au contraire, les Stoïciens, qu'ils soient grecs ou romains, proclament l'égalité naturelle des hommes. ZÉNON, CICÉRON, SÉNÈQUE stigmatisent la servitude (27). Au point de vue juridique, l'égalité naturelle est un postulat du *Jus Naturale*, tandis que l'esclavage est une institution du *Jus Gentium* (28).

Le Christianisme, dont le principe est la charité, entraînait comme conséquence logique la doctrine de l'égalité des hommes. Dans la foi en Jésus, aucune distinction entre Grecs et barbares, Juifs et Gentils, entre riches et pauvres, libres et esclaves. Mais Jésus n'était pas un réformateur politique : « Mon royaume n'est pas de ce

(25) DE CIVE, Ch. XIV, § 4.

(26) ARISTOTE. — *La Politique*, I, II.

(27) CICÉRON. — *De legibus*, I, X ; SÉNÈQUE. — *De beneficiis*, III, XX.

I ; III, XXVIII, 1.

(28) *Digeste*, L, 17, 32.

monde » (29). L'égalité chrétienne est une égalité devant Dieu et en Dieu, non une égalité de droits. C'est ce qui explique qu'une institution comme l'esclavage n'ait pas été abolie, mais seulement adoucie dans la pratique (30). Les Pères de l'Eglise en ont discuté longtemps ; pour eux, l'esclavage est une punition du péché (31). De l'égalité parfaite de l'âge d'innocence, ne subsiste, pour les Docteurs du christianisme, qu'une égalité morale dont ils ne se préoccupent pas des répercussions sur les plans politique et juridique.

HOBBS et les naturalistes, qui ont remis en honneur l'hypothèse de l'état de nature, affirment que, toute considération sociale écartée, les hommes sont égaux entre eux. L'égalité est l'état naturel de l'homme (32). L'inégalité a été introduite par la loi civile (33). Cette idée, appliquée par HOBBS aux individus seulement, PUFENDORF et ses disciples l'étendent aux sociétés politiques.

D. — L'analogie entre personne humaine et Etat.

Au Moyen-Age, l'Etat s'incarne dans la personne du prince : il est patrimonial. La pratique présentant des relations entre Etats qui paraissent n'être que des relations entre individus, il semble normal de les soumettre aux mêmes règles qui s'appliquent aux individus (34).

D'autre part, de nombreux écrivains, témoins et souvent artisans de la consolidation des Etats, les comparent parfois aux personnes physiques pour mieux faire ressortir qu'ils constituent des organismes autonomes. Certains, comme Nicolas DE CUES, poussent même la comparaison très loin, en utilisant toutes les connaissances médicales de l'époque : les exposés qu'ils nous ont laissés ne manquent pas aujourd'hui de pittoresque (35).

HOBBS développe lui aussi l'analogie dans un passage bien connu de la préface du Léviathan. Il représente l'Etat sous l'emblème d'un homme artificiel colossal ; le souverain est l'âme, qui vivifie le corps ; les magistrats sont les membres ; les récompenses et les peines, qui excitent les membres à faire leur devoir, sont les

(29) Evangile selon St Jean, XVIII, 36.

(30) Paul JANET. — Histoire de la science politique, T. I, p. 328 et s.

(31) St AUGUSTIN. — La Cité de Dieu, XIX, 15 ; St THOMAS. — De regimine principum, II, 8-10.

(32) HOBBS. — De Cive, Ch. I et Léviathan, Ch. XIII ; PUFENDORF. — De jure naturæ et gentium (trad. BARBEYRAC, 1750), V, XIII, II.

(33) De Cive, I, 3 ; De jure nat. et gentium, II, II, I et III.

(34) G. GIDEL. — Droits et devoirs des nations, Cours Acad. La Haye, 1925, T. 10, p. 554.

(35) DICKINSON. — Analogy between natural persons and international persons in the Law of Nations, Yale Law Journal, 1917, XXVI, pp. 564 et s.

nerts ; les richesses de chaque particulier représentent la force ; les conseillers, la mémoire ; l'équité et les lois, la raison et la volonté ; la concorde est la santé ; les séditions sont la maladie ; les guerres civiles, la mort...

C'est là une simple comparaison, d'ailleurs un peu poussée. Mais HOBBS ne s'en tient pas là. Il est l'auteur d'une théorie de la personnalité de l'Etat, « une des plus intéressantes des temps modernes » (36).

Dans le Léviathan, il considère l'Etat comme une personne morale distincte de la personne du souverain. En effet, après le contrat social par lequel chaque individu a transféré son droit et sa force à une personne unique, les volontés distinctes et éparses sont réduites à une volonté unique : la volonté du souverain est tenue pour celle de tous. En devenant capable de vouloir, la multitude, jusque-là incohérente et chaotique, est devenue une personne (37). Cette conception est aussi celle de PUFENDORF.

L'apparition de la notion de personnalité morale a accentué l'analogie entre l'individu et l'Etat et, corrélativement, la tendance à soumettre l'un et l'autre à des règles identiques.

*
**

Les quatre notions qui viennent d'être examinées, d'une manière très sommaire et fragmentaire, sont les sources de la doctrine naturaliste classique de l'égalité des Etats.

Plaçons-nous à la fin du XVI^e siècle ou au début du XVII^e. L'universalisme du Moyen-Age a vécu ; il a fait place à une société d'Etats indépendants. Un changement considérable s'est opéré. Un ordre international nouveau a progressivement remplacé le système médiéval. Les anciennes coutumes s'étant avérées insuffisantes ou inadéquates, on comprend qu'un grand effort de reconstitution des rapports internationaux se soit manifesté à cette époque. Les théologiens espagnols font des incursions dans le domaine du Droit des Gens, GROTIUS brille comme une étoile de première grandeur, l'école du Droit de la Nature et des Gens prend un magnifique essor.

Un de ses chefs, PUFENDORF, subit profondément l'influence de HOBBS, philosophe aux conceptions originales, « le premier qui se soit complètement dégagé des méthodes anciennes » (38). On a dit de l'auteur du Léviathan qu'il est « l'un des grands classiques de la philosophie politique et d'une méditation toujours actuelle pour qui veut constituer un ordre politique national ou inter-

(36) B. LANDRY. — Hobbes, 1930, p. 200.

(37) Sur la conception hobbiennne de la personnalité de l'Etat, voir LANDRY, Ch. X.

(38) B. LANDRY. — *Op. cit.*, p. 24.

national » ⁽³⁹⁾. En réalité, HOBBS ne s'intéresse qu'à la science de l'Etat. Les notions que nous avons analysées concernent les individus, mais elles pourraient aisément s'appliquer aux Etats eux-mêmes, depuis la désintégration de l'empire universel et de la « Civitas christiana ».

PUFENDORF eut conscience de l'intérêt qu'offrait une telle translation. Désormais, « son maître de philosophie, ce fut HOBBS », tandis que « son maître pour la jurisprudence ne fut autre que GROTIUS » ⁽⁴⁰⁾. Le philosophe anglais représentait les hommes dans l'état de nature, soumis à la loi naturelle, et tous absolument égaux. PUFENDORF étendit aux Etats les notions que HOBBS avait appliquées aux individus : les Etats, personne morales n'ayant pas de supérieur commun, se trouvent dans l'état de nature, comme les êtres humains avant l'établissement des sociétés politiques. Etant donnée l'analogie de situation, les rapports interétatiques sont, comme les rapports entre individus, gouvernés par le Droit Naturel ; par conséquent, les Etats, de même que les hommes, sont égaux ⁽⁴¹⁾.

(39) Georges DAVY. — Sur la politique de Hobbes (dans la *Technique et les principes du Droit Public. Etudes en l'honneur de G. Scelle*, T. I, 1950, p. 211).

(40) AVRIL. — Pufendorf (dans les *Fondateurs du Droit International*, 1904, p. 378).

(41) Les naturalistes n'utilisent donc pas, pour fonder l'égalité des Etats, la notion de souveraineté, entendue pourtant par HOBBS dans son sens le plus absolu (*De corpore politico*, II, 7). Il y a lieu aussi de remarquer qu'ils font abstraction de la notion de justice telle qu'elle a été analysée plus haut ; le chapitre suivant en apportera la démonstration.

CHAPITRE III

ELABORATION

C'est avec PUFENDORF et ses disciples, avec VATTEL surtout, que l'idée de l'égalité des Etats apparaît explicitement dans les ouvrages consacrés au Droit des Gens. Avant ces auteurs, elle n'est pas envisagée comme un principe autonome et il n'y a pas à proprement parler de doctrine de l'égalité des Etats.

Cela ne veut pas dire qu'on ne trouve, avant le *De Jure Naturæ et Gentium* (1672), aucun développement sur ce sujet. Aussi recherchons-nous d'abord si la doctrine des fondateurs pré-grotiens du Droit International, c'est-à-dire principalement des théologiens espagnols, implique l'égalité des Etats et sous quelle forme (Section I). Nous procéderons de même pour l'immortelle systématisation de GROTIUS, que l'on a longtemps considéré comme l'auteur de toutes les règles fondamentales du Droit des Gens (Section II). Il restera enfin à suivre l'évolution de la théorie de l'égalité des Etats à travers les différents courants doctrinaux post-grotiens (Section III).

Section I

L'ÉGALITE DES ETATS

DANS LA DOCTRINE DES THEOLOGIENS ESPAGNOLS

VITORIA (1480-1545) et SUAREZ (1548-1617), ainsi que leurs disciples, ne sont pas des juristes, mais des théologiens. On peut cependant leur appliquer à tous ce que le Père DE LA BRIÈRE dit de l'un d'eux : « Ils motivent leurs considérations de théologie morale avec des principes rationnels si méthodiquement ordonnés, si logiquement et si raisonnablement adaptés au gouvernement des sociétés humaines, que l'on y trouve, par le fait même, une théorie fondamentale des rapports juridiques des peuples avec les peuples,

une philosophie du Droit International pour l'étude des plus graves et des plus délicats problèmes que celui-ci ait à résoudre » (1).

L'égalité des Etats est un de ces problèmes. Quelle est, à son égard, la position des théologiens espagnols ? Nous allons la déterminer concrètement et, par une interprétation doctrinale, en préciser les conséquences logiques (2).

A. — Vitoria.

On connaît les circonstances de la rédaction du *De Indis. L'Amérique* (ce qu'on croyait être les Indes) vient d'être découverte. Le contact entre les peuples chrétiens de l'Europe Occidentale et les populations de ce continent lointain soulève des problèmes qui mettent en jeu des considérations d'ordre à la fois juridique et moral. Ils se groupent autour d'une question primordiale : celle de la légitimité de la domination coloniale exercée par l'Espagne.

Les Espagnols ont-ils le droit de coloniser les Indiens ? Voici que se pose à la conscience scrupuleuse de VITORIA la question de l'égalité des Etats. Il faut bien dire qu'elle ne tracasse qu'un petit nombre des contemporains du grand théologien. Même parmi les religieux, certains ne reconnaissaient aucun droit aux « barbares » : c'est le cas des franciscains et de Jean DE SEPULVEDA, chapelain et historiographe de CHARLES-QUINT (3).

Le point de vue de l'auteur du *De Indis* est radicalement opposé. Avant l'arrivée des Espagnols, les Indiens étaient de véritables maîtres, à titre privé comme à titre public ; ils jouissaient paisiblement du droit de propriété et ils avaient une organisation politique, sommaire peut-être, mais qui imposait de leur reconnaître la souveraineté. Leurs habitudes pécheresses ne changeaient rien à ces faits.

Dans ces conditions, la domination coloniale de l'Espagne ne se justifie que si elle s'appuie sur un titre légitime.

VITORIA consacre toute une section (la deuxième) de sa célèbre « *relectio* » à l'examen des titres séculiers et religieux qu'il considère comme *irrecevables*.

Il rejette d'abord le prétendu droit universel de l'Empereur, dont les peuples chrétiens colonisateurs seraient les représentants ou les délégués. Aucune règle juridique n'a jamais attribué à

(1) DE LA BRIÈRE. — La conception du Droit Intern. chez les théologiens catholiques (Cours professé au Centre europ. de la Dotation Carnegie, 1929, p. 25).

(2) Nous nous bornerons à rechercher la conception de l'égalité des Etats qui se dégage de l'œuvre des deux principaux théologiens espagnols : VITORIA et SUAREZ, en ajoutant cependant quelques développements sur VASQUEZ.

(3) J. BARTHELÉMY. — VITORIA, (Dans les Fondateurs du D.I., p. 17).

l'Empereur pareille prérogative ; l'Empereur, maître du monde, est une assertion gratuite et insoutenable. M. TRELLES souligne de la façon suivante l'importance de cette position doctrinale : « C'est déjà beaucoup que VITORIA, en présence de l'exaltation impérialiste, opposât au césarisme universel la lumière de la vérité. Mais la transcendance de ses opinions se détache encore plus si nous considérons que VITORIA, s'il eût résolu affirmativement la question (de l'existence d'un imperium mundi), ne figurerait pas aujourd'hui parmi les fondateurs du Droit International moderne. En effet... si l'on admet l'existence de la souveraineté universelle de l'Empereur, la base du Droit International fait défaut ; ce ne sera plus un droit entre les gens, ce sera une discipline juridique ne résultant pas de la coopération d'égaux, mais une organisation où l'un commande aux autres sans contrepoids ; impérialisme est le contraire d'internationalisme » (4).

L'autorité temporelle universelle du Pape n'est pas mieux fondée que celle de l'Empereur. Le Pape n'a qu'un pouvoir spirituel, il n'a pu donner la souveraineté des Indes aux Espagnols (5). Cette objectivité du religieux de Salamanque, à une époque où la papauté est puissante et respectée, nous paraît digne d'être soulignée.

VITORIA envisage ensuite un troisième titre : le droit de découverte et d'occupation. L'opinion dominante est que les terrains vacants sont des res nullius qui doivent échoir au premier occupant. Mais il s'agit de savoir, remarque VITORIA, si les territoires d'Outre-Mer ne font pas déjà l'objet d'une appropriation. Or, c'est bien le cas : les Indiens ont une certaine organisation sociale, ils forment des Etats (civitates). Un sol où sont déjà stabilisés des peuples organisés ne peut être acquis par application du droit de découverte et d'occupation. « Ce titre ne légitime pas davantage pour nous la possession des terres barbares qu'il n'eût valu pour les barbares découvrant nos terres » (6). Quelle audace dans cette affirmation à l'époque des conquistadores !

Après avoir écarté d'autres arguments (refus de se convertir, châtement des mauvaises mœurs des infidèles, etc...), VITORIA en vient (dans la section III du De Indis) aux *titres légitimes* en vertu desquels les peuples indiens ont pu, à bon droit, tomber sous la domination espagnole.

Il en est ainsi seulement dans certains cas bien déterminés. La persécution des missionnaires ou des infidèles convertis, la contravention aux règles fondamentales de l'humanité (on trouve ici le concept d'intervention pour cause d'humanité) comptent parmi

(4) C.B. TRELLES. — Francisco de Vitoria et l'école moderne du D.I., Cours Acad. La Haye, 1927, T. 17, p. 148.

(5) TRELLES. — *Op. cit.*, pp. 149 et s.

(6) De Indis, II, 7, éd. Lyon, p. 329.

ceux-ci. VITORIA mentionne la libre adoption par les indigènes de la domination espagnole, mais il faut qu'elle intervienne en pleine connaissance de cause, non par surprise, par ignorance ou par crainte, car alors il n'y aurait pas titre conforme à la morale et au Droit (7).

L'extension de la souveraineté espagnole sur les Indes ne pourrait-elle aussi trouver sa justification dans l'infériorité spirituelle et morale des « barbares », qui légitimerait l'application, dans leur propre intérêt, d'un régime de tutelle vraiment équitable destiné à les civiliser malgré eux ? C'est l'argument de la supériorité de culture, invoqué par SEPULVEDA (8).

VITORIA, lui, se montre extrêmement prudent : il est vrai que l'on pourrait assimiler les Indiens arriérés à des enfants qui auraient besoin de tuteurs ; mais le théologien se garde bien d'être trop affirmatif ; il se contente de proposer des réflexions, « sans rien affirmer, et sous cette réserve que tout soit fait pour le bien et le profit des barbares, non pour l'avantage des Espagnols » (9). On comprend les doutes de VITORIA. VITORIA est un prophète : il sait qu'une mission tutélaire effective et bienfaisante implique une organisation internationale.

Nous arrivons au point le plus important du traité « sur les Indiens », celui qui a conféré à l'auteur la plus grande part de sa célébrité. Il existe un droit universel de société et de communication et, si les indigènes ont fait obstacle à son exercice, ils se sont rendus coupables d'un acte injuste ; le bon droit est alors pour l'Espagne.

Mais le droit universel de communication et de société est un postulat de la nature humaine et il répond aux exigences du bien commun ; il appartient donc aux Indiens aussi bien qu'aux Espagnols. C'est de lui que VITORIA déduit les règles du Droit des Gens, qu'il définit précisément : « quod naturalis ratio inter omnes gentes constituit » (10). Quelles sont donc les règles naturelles de la sociabilité internationale ?

Le droit de libre relation et circulation est nettement affirmé. « Les Espagnols ont le droit de se rendre en ces contrées et d'y demeurer, du moins s'ils ne portent aucun préjudice... Les Français n'auraient pas le droit d'empêcher les Espagnols de venir en France, ni d'y habiter et réciproquement s'ils ne leur faisaient aucun tort » (11).

(7) Tous ces titres sont analysés par TRELLES, *op. cit.*, et par le Père DE LA BRIÈRE, *op. cit.*

(8) TRELLES, *op. cit.*, p. 143.

(9) De Indis, III, 18, éd. Lyon, p. 371.

(10) De Indis, III, I, éd. Lyon, p. 352.

(11) De Indis, III, I, éd. Lyon, p. 352-353.

Alors que l'Espagne du XVI^e siècle prétend monopoliser le commerce maritime avec les Indes, le Dominicain de Salamanque ose proclamer le droit de commercer librement. « Les Espagnols peuvent faire le commerce avec ces peuples, sans nuire toutefois à leur patrie.. Leurs princes ne peuvent empêcher leurs sujets de faire du commerce avec les Espagnols, et inversement les rois d'Espagne ne peuvent empêcher leurs sujets de faire le commerce avec eux » (12). L'on remarquera, fait observer M. DELOS, le souci d'affirmer sans cesse l'égalité des « Principes barbarorum » et des « Principes hispanorum » (13).

VITORIA ne s'en tient pas là ; tous les étrangers ont droit au même traitement. C'est ce que nous appelons aujourd'hui le principe de l'égalité de traitement. « Si les Barbares accordent certaines facultés aux indigènes de leur pays et aux étrangers, ils n'ont pas le droit de les refuser aux Espagnols » ; et VITORIA donne comme exemple la faculté d'extraire de l'or et de pêcher des perles (14).

Le droit d'immigration est fort étendu. VITORIA fonde le droit de cité sur le jus soli, car « il paraît conforme au Droit des Gens qu'un citoyen qui naît dans une ville soit citoyen de cette ville » (15). La règle vaut pour les Indiens comme pour les Espagnols.

Enfin, l'égle sociabilité s'entend de tous les échanges culturels et moraux, « de spectantibus ad aliquam humanam disciplinam » (16).

Toutes ces règles ne font que traduire les exigences de la nature raisonnable au titre de la sociabilité. Elles font partie du Droit des Gens, dont elles constituent l'élément naturel. « Le Droit International puise ainsi le principe de ses règles et trouve le terme de son progrès continu dans un idéal objectif transcendant aux idéals proprement nationaux, dans un idéal de société universaliste ou de sociabilité naturelle » (17). A côté de cet élément naturel, le Droit des Gens comporte bien un élément positif, résultant des coutumes et des traités, mais il y a une différence de rang entre les sources du Droit : VITORIA affirme la précellence du Droit Naturel sur le Droit humain. Celui-ci n'a force de loi que s'il ne contredit pas celui-là, que s'il est conforme, lui aussi, au même idéal objectif (18).

*
* *

(12) De Indis, III, 3, éd. Lyon, p. 355.

(13) Joseph DELOS. — La société internationale et les principes du Droit Public, Th. Paris, 1929, p. 216.

(14) De Indis, III, 4, éd. Lyon, p. 356.

(15) De Indis, III, 5, éd. Lyon, p. 357.

(16) De Indis, III, 9, éd. Lyon, p. 362.

(17) DELOS. — *Op. cit.*, p. 217.

(18) De Indis, III, 2, éd. Lyon, p. 354.

Ce qui ressort de la lecture du *De Indis*, c'est bien surtout le souci majeur qu'a VITORIA de combler le fossé qui, dans l'esprit de beaucoup de ses contemporains, séparait l'orgueilleuse Espagne, puissance de premier ordre au XVI^e siècle, des populations primitives du continent nouvellement découvert. Cette disproportion de puissance, ce contraste culturel et religieux ne signifient pas nécessairement que là où sont la force et la civilisation là aussi est le droit. Les conditions auxquelles un peuple chrétien pourrait confisquer l'indépendance d'un peuple infidèle sont exactement les mêmes que celles qui justifieraient la même action coercitive contre un autre peuple chrétien accusé de griefs semblables. « VITORIA, écrit J.B. SCOTT — un des auteurs qui ont le plus contribué à faire connaître sa pensée — fondait son système non seulement sur l'égalité des droits et des devoirs des Etats européens dans leurs relations les uns avec les autres, mais aussi sur l'égalité des principales américaines barbares dans leurs relations avec les Etats chrétiens » (19). Ailleurs, il déclare que « la pierre angulaire (« *the corner-stone* ») du système de VITORIA est l'égalité des Etats » (20). M. Barcia TRELLES ne dissimule pas, lui non plus, son admiration pour le Maître espagnol ; dans un rapprochement qui ne manque pas de pertinence, il suggère que son illustre compatriote a formulé, trois siècles à l'avance, une véritable doctrine de Monroë basée sur la liberté du continent américain et l'égalité des peuples (21).

VITORIA, il est vrai, est plus un théologien qu'un juriste. Ce qui le préoccupe avant tout, c'est de donner aux problèmes internationaux (que leur nouveauté rendait alors particulièrement ardu) des solutions conformes à la doctrine du Christ. L'égalité des Etats n'arrive pas à masquer l'égalité des hommes, car c'est l'homme, au fond, qui intéresse VITORIA (22).

On a parlé du « grand souffle d'humanité » qui passe à travers ses raisonnements (23). Mais, pour revêtir un caractère plus philosophique et moral que juridique, l'idée d'égalité sur le plan international n'en est pas moins vivante et agissante. Elle conduit le Docteur de Salamanque à reculer les limites de la communauté internationale qui, loin d'être réduite à la seule chrétienté, coïncide avec le monde. Quelle conception moderne quand on pense que, même encore au début du XX^e siècle, des internationalistes faisaient une classe à part des Etats non chrétiens !

(19) J.B. SCOTT. — Le principe de l'égalité juridique dans les rapports internationaux, Cours Acad. La Haye, 1932, t. 42, p. 558.

(20) J.B. SCOTT. — The Spanish origin of international Law, Part. I : Francisco de Vitoria and his Law of Nations, p. 281 (Carnegie Endowment for International Peace).

(21) TRELLES. — *Op. cit.*, pp. 266 et s.

(22) Encore un point où VITORIA fait figure de précurseur.

(23) BARTHELEMY. — VITORIA, dans les Fondateurs du D.I., p. 7.

Mais on ne peut saisir la pensée profonde d'un auteur, surtout d'un novateur de l'importance de VITORIA, sans se référer à sa doctrine. C'est à la lumière de la doctrine vitorienne du Droit Public, que nous aurons une idée exacte de la façon dont le théologien espagnol conçoit l'égalité des Etats. Cette méthode nous permettra en même temps de poser notre problème sur un plan plus élevé en le reliant aux grandes théories juridiques.

Deux traits caractérisent la doctrine de VITORIA, le caractère organique de la conception du corps politique et la nature objective du Droit Public qui en découle ⁽²⁴⁾.

Les individus ne peuvent vivre isolés : le milieu social est indispensable à l'épanouissement de la personnalité humaine. La fin qui assemble les hommes, c'est le bien commun. Cette idée préside à la constitution de l'Etat. Qui dit Etat dit puissance publique, mais les gouvernants qui mettent en jeu cette puissance ne l'exercent pas en propre. Ils sont les interprètes du bien commun dont ils ont pris en charge la réalisation et qui fonde l'autorité et la force obligatoire de leurs décisions. Ils remplissent une fonction organique au sein du corps politique. Dans cette conception, le Droit n'est donc jamais l'expression autoritaire d'une volonté subjective et souveraine : il prend sa source et puise sa force impérative dans le bien commun objectif dont il ne fait que traduire les exigences.

La pensée de VITORIA est une : les principes valables pour l'Etat doivent être appliqués à cette autre forme de société politique qu'est la société internationale. Le Docteur de Salamanque se refuse à considérer le genre humain comme un ensemble inorganique de nations isolées, sans droits ni devoirs les unes à l'égard des autres, si ce n'est le droit absolu pour chacune de se replier sur elle-même et le devoir pour les autres de respecter cette volonté. Il proclame (il a été le premier à le faire et, à ce titre, il mérite bien les hommages qui lui ont été adressés) l'existence d'une sociabilité universelle dont il déduit les règles du Droit des Gens. Il insiste sur l'interdépendance des Etats.

Il trace même les grandes lignes d'une théorie de la société internationale. Les nations sont liées soit par le lien religieux (Chrétienté), soit par le lien purement naturel de la sociabilité humaine (*societas naturalis*, univers). L'une et l'autre de ces sociétés sont, à leur façon, des « *respublicæ* » organisées en vue du bien commun et où les Etats jouent le rôle d'organes. Pour atteindre leur but, elles ont le pouvoir d'établir de véritables lois ; « le corps social universel a le pouvoir moral d'édicter des

(24) J. DELOS. — *Op. cit.*, pp. 200 et s.

lois conformes à l'équité, adaptées au besoin de tous, telles que celles du Droit des Gens... Il n'est pas permis à un royaume particulier de se refuser à être obligé par le Droit des Gens : il est en effet édicté par l'autorité de l'univers tout entier » ⁽²⁵⁾. Les règles du Droit International ne tirent donc par leur force obligatoire de contrats conclus entre des Etats souverains absolus ; le fondement de l'obligation n'est pas dans l'accord des volontés des gouvernants étatiques, mais dans le bien commun.

Ainsi VITORIA « met la science politique sous le signe de la finalité » ⁽²⁶⁾. On ne trouve pas trace, dans son œuvre, d'un droit subjectif de souveraineté. La volonté du souverain est, au contraire, soumise à un but objectif et ne s'impose que parce qu'elle est tendue vers ce but.

Ce résumé succinct de la doctrine vitorienne du Droit Public va nous permettre de pénétrer plus intimement dans la pensée du grand théologien et, d'une façon plus générale, nous révéler les incidences logiques de la théorie du Droit à fondement objectif sur la conception de l'égalité des Etats.

En tant qu'organismes complets, poursuivant le bien commun d'une collectivité déterminée, et trouvant en eux-mêmes le principe et le terme de leur mouvement interne, les Etats sont égaux.

Mais l'indépendance et l'égalité des Etats ne doivent pas faire obstacle à l'idéal de la sociabilité universelle. *La notion de Droit objectif entraîne l'élimination de la souveraineté absolue.* Le bien commun général, celui de l'humanité tout entière, s'impose aux Etats. Sa réalisation peut fort bien impliquer la consécration, dans certains cas, par la coutume ou la convention, d'inégalités positives, si elles sont reconnues raisonnables et justifiées ⁽²⁷⁾. Pour VITORIA, cela va de soi, c'est une conséquence logique de sa doctrine. On chercherait vainement dans son œuvre une conception de l'égalité absolue, mathématique des Etats.

L'esquisse qu'il nous a laissée d'une théorie de la société internationale est particulièrement nette à cet égard. « L'univers entier forme en quelque sorte une seule communauté politique » ⁽²⁸⁾, qui a le droit de légiférer en vue du bien commun. Pas plus que dans l'ordre interne, reconnaît VITORIA, « ce bien ne pourrait être réalisé si l'on exigeait un consentement unanime qui n'est guère ou n'est jamais obtenu de la multitude. Le consentement de la majorité est donc suffisant pour qu'une décision soit prise à bon droit » ⁽²⁹⁾. On mesure là jusqu'à quel point le concept de

(25) De potestate civili, éd. Lyon, p. 120.

(26) J. DELOS. — *Op. cit.*, p. 202.

(27) VITORIA et SUAREZ, Introduction du R.P. DE LA BRIÈRE, p. 5 et p. 38.

(28) De potestate civili, 21, éd. Lyon, p. 207.

(29) De potestate civili, 14, éd. Lyon, p. 194.

la souveraineté absolue et de l'égalité mathématique qui en découle est étranger à la doctrine à fondement objectif de VITORIA. Le Droit n'est pas englobé dans l'Etat ; il s'impose à lui du dehors ; l'Etat fait simplement fonction d'organe du bien social. Bien avant nos modernes internationalistes, le théologien espagnol du XVI^e siècle fait bon marché de l'égalité fonctionnelle revendiquée au nom du droit subjectif de souveraineté.

B. — Suarez.

Les observations d'ordre général consacrées à VITORIA nous dispenseront de nous étendre aussi longuement sur SUAREZ.

La pensée du Jésuite est sur beaucoup de points identique à celle du Dominicain. Ainsi, quand il examine les titres de la domination coloniale, SUAREZ rejette, lui aussi, ceux qui résident dans une prérogative particulière aux Etats chrétiens ; le motif de « chrétienté » ne confère aucune supériorité ; c'est dans les principes généraux du Droit Naturel et du Droit des Gens, tels que le libre acquiescement des populations indigènes ou un titre de juste guerre, que doit être cherché le fondement légitime de la domination coloniale ⁽³⁰⁾.

C'est avec beaucoup de force que SUAREZ proclame que ni le Pape ni l'Empereur n'ont souveraineté temporelle universelle. « Il n'y a pas dans l'Eglise de souverain temporel qui règne sur toute l'Eglise ou tous ses royaumes, mais il y a autant de souverainetés qu'il y a de royaumes ou d'Etats... A côté de l'Empereur il y a des rois, complètement affranchis de sa juridiction : ainsi le roi d'Espagne, le roi de France, le roi d'Angleterre » ⁽³¹⁾. Ces souverains occupent juridiquement une situation semblable dans la communauté internationale ; il n'existe pas entre eux de rapports de subordination. « Les rois chrétiens ont au civil pouvoir souverain dans son ordre, et dans cet ordre temporel ou civil, ils ne reconnaissent aucune autorité supérieure, dont ils relèveraient dans l'exercice de leur juridiction » ⁽³²⁾.

SUAREZ serait-il un apôtre intransigeant de la souveraineté absolue ? Certes, il insiste sur le fait que les Etats, quoiqu'étant des « *communitates perfectæ* », ne peuvent vivre dans l'isolement et constituent une communauté plus vaste, qui est « le genre humain » ⁽³³⁾. Mais — on l'a souligné ⁽³⁴⁾ — SUAREZ n'imagine

(30) De bello, sections 4 et 5.

(31) Defensio fidei adversus regem Angliæ, III, V, 6 et 7.

(32) Defensio fidei..., III, V, 6.

(33) De Legibus, II, XIX, 9.

(34) L. ROLLAND. — SUAREZ, dans les Fondateurs du D.I., p. 121.

pas qu'il puisse exister au-dessus des Etats, et formé par eux, un tribunal chargé de trancher leurs différends. « Dans leurs propres affaires, disait déjà VITORIA, les princes sont juges parce qu'ils n'ont pas de supérieur » ⁽³⁵⁾. Que l'Etat soit son propre justicier, c'est aussi l'avis de SUAREZ, « car justice ne saurait être demandée à un autre juge si le souverain n'a pas de supérieur au temporel » ⁽³⁶⁾.

En réalité, cette similitude de formules dissimule une grave divergence de doctrine ⁽³⁷⁾.

Si, pour VITORIA, les Etats sont juges « dans leurs propres affaires », ce n'est pas en vertu d'un droit subjectif attaché à la souveraineté. Ils agissent toujours en « fonctionnaires » de la communauté universelle : l'orbis exerce son autorité « per principes » contre les délinquants de l'ordre public international, pour assurer la réalisation du bien commun ⁽³⁸⁾.

SUAREZ s'écarte de cette conception. « Ce pouvoir, dit-il, n'existe pas chez un supérieur... Il se trouve donc nécessairement chez le souverain lésé » ⁽³⁹⁾. Cette dernière phrase ne révèle-t-elle pas une adhésion au volontarisme juridique repoussé par VITORIA et dont une des conséquences évidentes est la reconnaissance aux Etats d'un droit subjectif de souveraineté ? C'est bien ce qu'il semble. Un passage plus explicite du « De caritate » ne laisse, semble-t-il, aucun doute : SUAREZ y parle du pouvoir de juridiction qui réside essentiellement dans le souverain dès qu'il est éclairé sur son propre droit ⁽⁴⁰⁾. Aussi M. DELOS constate-t-il, de VITORIA à SUAREZ, un fléchissement « indéniable » de la doctrine du Droit Public dans le sens du volontarisme juridique ⁽⁴¹⁾. Dans la conception suarézienne, la source de l'obligation est dans la volonté ⁽⁴²⁾. Les règles du Droit des Gens sont l'expression d'accords de volontés libres.

Prenons un exemple : la liberté de commerce. VITORIA la basait sur l'idéal objectif de la sociabilité universelle ; c'est à ce titre qu'elle s'imposait aux Etats. L'obligation qui en résultait était considérée comme antérieure aux conventions qui pouvaient en régler les modalités. Que dit SUAREZ à ce sujet ? Que « la liberté

(35) De jure belli, 29, éd. Lyon, p. 401.

(36) De bello, sect. 2, N° 1.

(37) Pour un parallélisme entre les doctrines de VITORIA et de SUAREZ : DELOS, *op. cit.*, pp. 231 et s., et TRELLES, FRANCISCO SUAREZ, Cours Acad. La Haye, T. 43, pp. 463 et s.

(38) De Jure belli, 19, éd. Lyon, p. 394 et s.

(39) V. DELOS. — *Op. cit.*, p. 254 et s.

(40) De caritate, disputatio, XIII, sect. VI, N° 6.

(41) DELOS. — *Op. cit.*, p. 247 ; TRELLES. — SUAREZ, *op. cit.*, p. 463 ; A. MESSINEO. — Il Volontarismo suaresiano, dans Civitta Cattolica, 19 mars 1949, pp. 630-643.

(42) De legibus, I, Ch. V, N° 24.

de commercer... est de Droit des Gens, car le Droit Naturel n'y oblige pas par lui-même ». Donc aucune obligation antérieure de vie sociétaire. Et le théologien ajoute : « Un Etat pourrait vivre par lui-même, et ne vouloir aucun commerce avec personne. Mais le Droit des Gens a introduit la liberté de commerce, et c'est violer le Droit des Gens que de s'y opposer sans motif raisonnable » (43). Il n'y a aucun doute : ce sont les volontés concordantes des Etats qui, selon SUAREZ, ont donné naissance à cette règle du Droit des Gens : la liberté du commerce international. Sa violation constituerait une atteinte non pas au devoir de sociabilité — puisque les Etats pourraient vivre isolés — mais au respect des conventions.

Les conséquences logiques de cette doctrine sont graves. Comme l'a fait remarquer DUGUIT, adversaire résolu du volontarisme juridique, une volonté n'est pas, comme telle, supérieure à une autre volonté ; elles ont chacune, théoriquement du moins, un pouvoir égal et absolu. La souveraineté et l'égalité deviennent ainsi des droits subjectifs qu'il est malaisé, sinon impossible, de limiter, car les Etats se considèrent comme liés seulement dans le cas où ils ont consenti. C'est — ou cela risque d'être — la porte ouverte aux prétentions intransigeantes à la souveraineté et à l'égalité absolues.

Quant au lien social, que peut-il être ? SUAREZ, comme VITORIA, proclame que « si chaque ville indépendante, chaque république et chaque royaume constitue en soi une communauté parfaite et formée par ses membres, néanmoins chacune de ces communautés est aussi, d'une certaine manière, membre de cet ensemble qui est le genre humain » (44). Quelle est la nature de cet ensemble ? Est-ce une société de type institutionnel, comme dans la conception vitorienne ? Le volontarisme comporte un aboutissement logique différent. Puisque chaque Etat, jouissant d'un droit subjectif de souveraineté, trouve en lui-même, et non dans une réalité objective, le principe et le terme de sa vie publique, le lien social n'est plus un lien organique : il résulte de l'accord des volontés qui consentent à sortir d'un isolement incompatible avec l'obtention du bien subjectif. Les institutions sociales sont de nature contractuelle ; leur origine est dans la rencontre de volontés qui restent libres et égales, ou, du moins, qui ne peuvent être limitées que par elles-mêmes.

En conclusion, la doctrine volontariste, déjà en germe chez SUAREZ, où les Etats apparaissent affranchis de toute finalité objective, s'oriente dans le sens de l'égalité absolue des droits,

(43) De legibus, II, Ch. XIX, N° 7.

(44) De legibus, II, Ch. XIX, N° 9.

si du moins elle est conséquente avec ses principes. En effet, si la poursuite du bien commun ne s'impose pas comme un idéal à atteindre, s'il n'y a que des biens subjectifs, aucune limitation extérieure de la souveraineté des Etats n'a logiquement de raison d'être, non plus qu'aucune organisation rationnelle, avec ses inévitables rapports de hiérarchie, de subordination ⁽⁴⁵⁾. Si on admet, au contraire, comme VITORIA, que les sujets de droit sont dominés par l'idée d'une finalité transcendante, l'ordre juridique et social doit être ordonné en fonction de ce but. C'est alors l'objectif qui compte : les volontés doivent se soumettre à ses exigences. L'égalité absolue devient un non-sens ; on ne peut sans contradiction, d'une part vouloir satisfaire à l'intérêt de la communauté internationale globale et, d'autre part, refuser le moindre sacrifice nécessaire à cet effet. Une justice distributive appliquée à l'aide de l'égalité proportionnelle est seule compatible avec la conception objective et institutionnelle de la société internationale ; elle revient à tenir compte des moyens dont chaque Etat dispose en vue de la fin commune.

C. — Vasquez de Menchaca.

Il n'est pas possible de passer complètement sous silence l'œuvre d'un autre Espagnol du XVI^e siècle : Fernando VASQUEZ DE MENCHACA (1512-1569) ⁽⁴⁶⁾. Ce n'est pas un théologien, mais un juriste ; on peut le placer cependant à côté des deux célèbres Docteurs. Ses controverses illustres (*Controversiarum Illustrium Libri Tres*), dans lesquelles il traite, entre autres matières, des problèmes internationaux, contiennent des développements intéressants sur l'égalité des Etats.

PHILIPPE II avait chargé VASQUEZ de le représenter au Concile de Trente. A la réunion du 6 février 1563, le problème délicat du mariage vint à l'ordre du jour. Les cardinaux légats du Pape décidèrent que chacun des docteurs disserterait à la tribune sur un article proposé d'avance ; ils leur assignèrent l'ordre suivant :

- 1° Docteurs du Souverain Pontife ;
- 2° Docteurs du Roi de France ;
- 3° Docteurs du Roi d'Espagne, VASQUEZ souleva des objections contre cet ordre.

La principale était fondée sur la constatation que l'Empire

(45) La doctrine volontariste de SUAREZ reste profondément morale, mais le Droit Intern., étant donné son fondement, est « essentiellement conforme à un idéal de justice inter-individuelle » (DELOS, p. 270).

(46) C.B. TRELLES. — Fernando VASQUEZ DE MENCHACA, Cours Acad. La Haye, 1939, T. 67.

du monarque espagnol « embrasse une extension de territoire beaucoup plus étendue que celle des Etats de tous les autres princes » ; ce qui était alors incontestable. Or, soutient VASQUEZ, « celui qui doit travailler plus que les autres pour accomplir les fonctions qui lui sont confiées doit, pour ce même motif, se voir donner la préséance sur ces autres... A des royaumes plus nombreux et étendus correspondent des distinctions et honneurs plus grands et plus nombreux » (47).

En réclamant pour son pays qui, plus que les autres, « affronte » des charges « épuisantes », un rang préférentiel dans l'ordre des interventions, VASQUEZ pose, sous sa forme ancienne, c'est-à-dire à propos de la préséance, le problème de l'égalité des Etats. Il le résout par application du principe de proportionnalité ; à des charges et à des responsabilités plus grandes doivent correspondre une situation, un rang social plus élevé. Egalité relative, par conséquent.

Comme VITORIA et SUAREZ, VASQUEZ nie la suprématie temporelle universelle du Pape et de l'Empereur. « Les cités libres ne dépendent pas de l'Empereur, ni comme soumises à sa souveraineté, ni même comme protégées, vu que tout pouvoir juste et légitime émane immédiatement et particulièrement du consentement du peuple et de l'élection des citoyens » (48).

VASQUEZ est aussi un des premiers « apôtres de la liberté océanique » ; GROTIUS, qui n'a fait que reprendre ses idées, le cite souvent (49).

Enfin, comme ses prédécesseurs, le jurisconsulte de Valladolid défend avec beaucoup de force les peuples non évolués contre les prétentions des impérialistes qui voudraient les soumettre. « Nous sommes tous nés également libres et nous avons tous été créés par la main de Dieu. Quelle faute ont donc commise ceux qui n'ont pas pu atteindre à une intelligence plus élevée et perspicace ? Il serait beaucoup plus juste de sentir de la compassion que de l'aversion envers ces hommes peu intelligents et de les aider au lieu de les persécuter » (50). L'accent est le même que chez les théologiens : tous les hommes sont frères, donc tous les peuples aussi : ils sont donc égaux. Et VASQUEZ d'ajouter cette pensée audacieuse en plein XVI^e siècle, pensée que n'auraient pas reniée les hommes de 89 et que, de nos jours, ne renierait certainement pas un marxiste : « C'est l'égalité qui produit la paix et la tranquillité ; tandis que l'inégalité alimente la sédition,

(47) TRELLES. — *Op. cit.*, p. 444.

(48) TRELLES. — *Op. cit.*, p. 475.

(49) TRELLES. — *Op. cit.*, p. 494-518.

(50) TRELLES. — *Op. cit.*, p. 524.

parce que, à mesure que croît le pouvoir de chacun, il opprime plus librement les plus faibles » ⁽⁵¹⁾.



Nous pouvons conclure que l'idée de l'égalité des Etats n'est pas absente des œuvres de tous les pré-grotiens ⁽⁵²⁾. Elle n'y figure pas sous la forme d'une théorie, comme plus tard dans certain traités de Droit International Public, car les théologiens, nous l'avons déjà dit, ne sont qu'accessoirement des juristes. Mais cela n'enlève rien à sa vigueur. Corollaire de la charité ou, si l'on veut, de la fraternité internationale, elle anime les écrits des Docteurs espagnols. Elle n'est pas une idée morte, d'où ne découle aucune conséquence pratique. Puisant sa force à la source vivante de l'Evangile, elle postule des solutions devant lesquelles les théologiens n'hésitent pas, quelque hardies qu'elles soient pour l'époque. C'est précisément pour cela qu'un VITORIA, qu'un SUAREZ sont des novateurs, des fondateurs. Ils ne font aucune place à cette idée vide de sens qu'on proclamera plus tard, véritable leit-motiv, sans flamme et sans conviction. L'égalité des Etats, loin d'être un facteur d'inhibition des relations internationales, est conçue par eux comme un principe actif de ces relations. Cependant le volontarisme introduit par SUAREZ comportait un danger : celui d'engendrer un jour, en cas d'affaiblissement de la morale internationale, l'absolutisme de la volonté ; souveraineté et égalité absolues, pierres d'achoppement pour le déve-

(51) TRELLES. — *Op. cit.*, p. 528.

(52) DICKINSON (*op. cit.*, p. 38) soutient que l'égalité des Etats ne découle pas nécessairement de la doctrine des théologiens catholiques et qu'effectivement ces auteurs n'ont pas tiré une telle conclusion : « The catholic writers were under no such necessity and drew no such conclusion ». L'internationaliste américain constate que l'on ne trouve pas chez les théologiens espagnols les sources que PUFENDORF et ses disciples utiliseront : VITORIA, SUAREZ, etc..., prennent soin de distinguer Droit Naturel et Droit des Gens (que les naturalistes assimilent) et ne développent pas la thèse selon laquelle les relations entre Etats sont analogues aux relations entre individus dans l'état de nature. Or, écrit DICKINSON, « c'est précisément cette identification et cette analogie qui ont fait du principe de l'égalité des Etats une conclusion nécessaire pour certains publicistes du siècle suivant ». Puisque les théologiens espagnols ne sont pas entrés dans cette voie, l'égalité des Etats ne revêt pas pour eux le même caractère de nécessité.

Cette argumentation ne nous paraît que partiellement exacte. Il est exact de dire que, si l'on fait du Droit des Gens une discipline distincte du Droit Naturel, l'égalité des Etats ne s'impose pas nécessairement : elle est une simple possibilité. Il est non moins vrai que VITORIA et SUAREZ, qui font surtout œuvre de théologien, n'ont pas exposé une théorie explicite de l'égalité des Etats, comme plus tard les naturalistes. Par contre, nous pensons avoir démontré que l'idée de l'égalité des Etats tient dans leur œuvre une place non négligeable. Remarquons cependant, à la décharge de DICKINSON, que VITORIA, rallié à la conception de la nature institutionnelle du corps social et de la nature objective du Droit, n'admet qu'une égalité relative ou proportionnelle.

loppement du Droit des Gens et l'intégration de la société internationale.

Section II

L'EGALITE DES ETATS DANS LE SYSTEME DE GROTIUS

Nous arrivons à GROTIUS. Les internationalistes « ont été éblouis par la lumière de cet astre », a dit PILLET ⁽⁵³⁾. Aussi ont-ils eu tendance à attribuer au jurisconsulte hollandais, créateur vénéré, « père » du Droit International, la plupart des principes fondamentaux de cette science. C'est une tradition répandue de placer celui de l'égalité des Etats sous l'autorité de GROTIUS.

L'auteur du « *De Jure Belli ac Pacis* » (1625) ne traite pourtant pas explicitement de l'égalité des Etats, comme le feront ses successeurs. Mais ne peut-elle être considérée comme une déduction logique de son système ? ⁽⁵⁴⁾.

A. — Les conceptions naturalistes chez Grotius.

Certains auteurs, particulièrement en Angleterre et aux Etats-Unis, ont attribué à GROTIUS la paternité de la doctrine de l'égalité des Etats en la basant sur l'usage fait, par le fondateur de l'Ecole du Droit de la Nature et des Gens, des conceptions naturalistes fondamentales : conceptions de l'état de nature, du Droit Naturel, de l'égalité naturelle, de l'analogie entre les personnes humaines et les Etats.

LAWRENCE est un de ces auteurs. Le passage suivant constitue la meilleure illustration de la thèse en question. « Nous avons à rechercher maintenant comment (GROTIUS) utilisait la théorie du Droit Naturel pour en faire le fondement d'un système nouveau et meilleur de Droit International. Sa méthode fut la suivante. Voyant que les nations n'avaient, même plus en théorie, de supérieur commun, GROTIUS en conclut qu'elles étaient dans une situation semblable à celle des individus avant l'établissement

(53) Les Fondateurs du D.I., p. IX.

(54) Sur le système de GROTIUS : BASDEVANT, *Les Fondateurs*, pp. 125-267 ; VAN VOLLENHOVEN, *Les trois phases du Droit des Gens*, 1919 ; J.B. SCOTT, *La genèse du Traité du Droit de la Guerre et de la Paix*, R.D.I.L.C., 1925, T. 52, pp. 481 et s. ; HRABAR, *Le rôle de GROTIUS dans le développement scientifique du Droit Intern.*, R.D.I.L.C., 1925, pp. 536 et s. ; VAN EYSINGA, *GROTIUS*, R.D.I.L.C., 1925, T. 52, pp. 269 et s. ; M. BOURQUIN, *GROTIUS et les tendances actuelles du Droit Intern.*, R.D.I.L.C., 1926, T. 53, pp. 86 et s.

du gouvernement civil. De même que les hommes étaient, dans une telle situation, soumis au Droit Naturel, ainsi se trouvaient également les Etats...

« Ces règles du Droit Naturel obligeaient les Etats aussi bien que les individus, et étaient la base du Droit International. La pratique de toutes ou de la plupart des nations pouvait les adapter ou les compléter, mais elle ne pouvait les abroger. Elles étaient la partie immuable du Droit International, tandis que la partie basée sur le consentement général pouvait varier d'une époque à l'autre... En élaborant les règles qui gouvernent les relations des Etats, GROTIUS fut conduit à adopter dans son système une part importante de pur Droit romain. Les derniers jurisconsultes romains divisaient leur Droit en Jus civile, particulier à Rome, et Jus Gentium commun à Rome et aux autres Etats, et, à la seule exception d'ULPIEN, ils assimilaient le Jus Gentium avec ce Jus Naturel en qui leur profession de la philosophie stoïcienne les obligeait de croire. GROTIUS, constatant cela, pensa qu'il avait découvert dans le Jus Gentium romain un code international de l'Antiquité...

« Le Jus Gentium, regardé comme un Code Naturel, fut appliqué aux relations des Etats, car on pensait qu'ils se trouvaient dans la situation que l'on supposait être celle des hommes dans l'état de nature... Les jurisconsultes classiques ne cessaient d'affirmer que, par nature, tous les hommes étaient égaux, et un de leurs principaux objectifs, en élaborant le Jus Gentium, était de rejeter les distinctions embrouillées entre les hommes, dont le Jus Civile abondait. Ainsi GROTIUS, en empruntant au Jus Gentium sous la fausse impression que c'était un code de la nature appliquée aux Etats, trouva ample confirmation de la théorie de l'égalité. Il en fit un point cardinal de son système » (55).

Pour HICKS, aussi, le principe de l'égalité des Etats remonte à GROTIUS, selon qui les Etats, comme les hommes avant toute organisation politique, sont dans l'état de nature, et, comme eux, gouvernés par le Droit Naturel. Les Romains identifiaient Jus Gentium et Jus Naturel; quand ils découvraient que certaines règles étaient communes à beaucoup de pays, ils pensaient qu'elles étaient du Droit Naturel. Selon HICKS, « GROTIUS les suivit dans cette erreur : quand il appliqua le Droit Naturel aux Etats, ce fut dans une large mesure le Jus Gentium qu'il utilisa. Un des dogmes les plus souvent répétés du Jus Gentium était l'égalité des hommes. Quand GROTIUS appliqua le système aux Etats, il

(55) LAWRENCE. — *Essays on some disputed questions in modern International Law*, 1884, pp. 194-203.

fit de l'absolue indépendance et égalité des Etats une partie essentielle de sa doctrine juridique » ⁽⁵⁶⁾.

Ces auteurs commettent de graves méprises : dans le système de GROTIUS, l'égalité des Etats ne peut être déduite de l'argumentation qu'ils présentent.

Relevons une première erreur historique. Il n'est pas exact que les jurisconsultes romains aient assimilé le *Jus Gentium* au *Jus Naturale*. Sauf chez certains, tels que GAIUS, la distinction est nettement marquée ⁽⁵⁷⁾. Nous n'insisterons pas sur ce point.

Il n'est pas vrai non plus que GROTIUS ait pris le *Jus Gentium* romain dans le sens du Droit des Gens moderne. Il évite soigneusement la confusion. Ainsi dans le passage suivant : « Les jurisconsultes romains, lorsqu'ils traitent de l'acquisition de la propriété des biens, en expliquent plusieurs manières qu'ils disent être du Droit des Gens... Mais elles ne sont pas du Droit des Gens proprement dit, car elles ne se rapportent pas à ce que demande la société générale qu'il y a entre les peuples, mais au bien et à la tranquillité de chaque peuple en particulier. Aussi est-il libre à chaque peuple de changer ces sortes de lois sans consulter les autres » ⁽⁵⁸⁾. D'ailleurs, à supposer que GROTIUS ait pris le *Jus Gentium* dans le sens du Droit des Gens moderne, il n'en aurait certainement pas déduit l'égalité des Etats, puisqu'une institution aussi contraire à l'égalité que l'esclavage était reconnue par le *Jus Gentium*.

LAWRENCE et les auteurs qui adoptent son point de vue se trompent enfin sur l'importance attachée par GROTIUS à la notion d'un état international de nature. Cette notion n'apparaît qu'incidemment dans le *De jure belli* et l'argument que les Etats se trouvent dans la même situation que les individus avant l'organisation sociale n'est pas développé. (Cf. J. S. Reeves, *Cours Acad. La Haye*, 1924, T. 3, Ch. II.)

Ces erreurs d'interprétation doctrinale signalées, c'est bien sur le Droit Naturel que le jurisconsulte hollandais fonde l'égalité des Etats. Mais cette affirmation doit être nuancée.

Selon GROTIUS, le Droit Naturel découle de la « sociabilité », nous dirions plus volontiers aujourd'hui de la solidarité. Cette sociabilité implique l'existence d'un Droit indépendant des fluctuations de la volonté humaine, d'un Droit qui ne soit pas arbitraire et capricieux, mais qui dérive de la nature des rapports sociaux et que la raison découvre : un Droit objectif. Ainsi

(56) Frederick Charles Hicks. — The equality of States and the Hague Conferences, *A.J.I.L.*, 1908, T. 2, pp. 531-532.

(57) Raymond MONIER. — Manuel élémentaire de Droit romain, T. I, 1943, pp. 5-6.

(58) *De jure belli ac pacis*, II, VIII, 1, 3.

s'explique la définition du Droit Naturel formulée par GROTIUS : l'ensemble des règles que la raison nous révèle comme conformes à la nature sociable de l'homme ⁽⁵⁹⁾. Ce Droit est nécessaire au bon fonctionnement de toute société, nationale ou internationale. Les règles concernant la conduite humaine sont applicables aux relations des Etats. Ils doivent donc se considérer comme naturellement égaux ⁽⁶⁰⁾.

Cependant l'idée de l'égalité des Etats n'est pas clairement exposée dans le *De Jure belli*. On l'a remarqué avec raison : « Nous ne trouvons pas chez GROTIUS de théorie des droits fondamentaux des Etats » ⁽⁶¹⁾. « Dans son immortel ouvrage, dit BONFILS, GROTIUS n'a pas traité d'une manière distincte des droits et des devoirs des Etats. Cette matière est comme ensevelie sous les éléments accumulés de sa stupéfiante érudition » ⁽⁶²⁾. D'autre part, dans les quelques passages de son œuvre où GROTIUS fait allusion à l'égalité, cette idée vise les individus plutôt que les Etats ⁽⁶³⁾ et a trait plus spécialement à des matières de Droit Privé ⁽⁶⁴⁾. « Il y a une tendance marquée chez GROTIUS, écrit M. BASDEVANT, à considérer l'individu plutôt que l'Etat et sa conception de la communauté internationale vise plutôt une communauté humaine que la société des Etats » ⁽⁶⁵⁾.

Une remarque importante s'impose. Le Droit Naturel est un Droit dépouillé de tout élément volontaire, un Droit dont la force obligatoire est indépendante de la volonté humaine et même de la volonté divine ⁽⁶⁶⁾. C'est un ensemble de règles objectives inhérentes à la solidarité naturelle des peuples. Est-ce à dire que le « consensus » ne joue aucun rôle dans la formation des normes internationales ? GROTIUS se garde bien de le soutenir. A côté du Droit Naturel, il place un Droit volontaire, dont une des branches est le Droit des Gens, « c'est-à-dire ce qui a acquis force d'obliger par un effet de la volonté de tous les peuples ou du moins de plusieurs » ⁽⁶⁷⁾. Ainsi l'accord exprès ou tacite des Etats, sous forme

(59) De jure b. ac. p., I, I, X, 1.

(60) C'est en matière de navigation maritime que GROTIUS a fait l'une des applications les plus célèbres de l'égalité naturelle des Etats en proclamant, d'ailleurs après VITORIA et VASQUEZ, la liberté d'utilisation de la haute mer à l'encontre de l'exclusivisme et des tendances hégémoniales de certaines nations.

(61) BASDEVANT. — GROTIUS, dans les *Fondateurs du D.I.*, pp. 247 et 258.

(62) BONFILS. — *Manuel de D.I.P.*, 1898, p. 116 ; PRADIER-FODÉRÉ. — *Traité de D.I.P. européen et américain*, T. I, 1884, p. 286.

(63) Par ex. : De jure b. ac. p., II, IX, X, 2 ; III, XX, XXXII, 2.

(64) Egalité dans la propriété (De jure b. ac. p., II, X, II, 1 ; III, I, II, 3) et dans les contrats (*Ibid.*, II, XII, VIII et s.).

(65) BASDEVANT. — GROTIUS, dans les *Fondateurs du D.I.*, p. 254.

(66) De jure b. ac. p., *Discours Préliminaire*, § XI.

(67) De jure b. ac. p., I, I, XIV, 4.

de traités ou de coutumes, peut être la source de règles juridiques internationales.

Le grand jurisconsulte hollandais, qui se déclare « fort attentif à ne confondre jamais le Droit Naturel et le Droit des Gens » ⁽⁶⁸⁾, distingue, parmi les règles du Droit Naturel, celles qui ordonnent ou défendent, de celles qui permettent quelque chose ⁽⁶⁹⁾. Seules ces dernières, qui ne sont pas impératives, peuvent être modifiées par le Droit des Gens. Quant aux premières, elles peuvent, sinon être contredites, du moins être écartées par le Droit volontaire, si celui-ci enlève la matière à leur application. Ainsi, remarque M. BASDEVANT, « grâce à l'idée de renonciation à un droit subjectif de Droit Naturel, le Droit des Gens volontaire pourra réduire l'effet propre du Droit Naturel aux seuls droits inaliénables, à bien peu, par conséquent, puisque GROTIUS n'y fait même pas rentrer la liberté personnelle. Et ainsi on sera presque forcément amené à penser que les prérogatives de Droit Naturel tirent surtout leur valeur de ce fait que le Droit volontaire n'y a pas fait renoncer ». Et M. BASDEVANT ajoute : « Logiquement, il y a là une inélégance grave qui entache tout le système. Entre ces deux séries de normes juridiques, conçues comme naissant de sources différentes, une première pénétration se réalise et, chose singulière, ce sont les règles les moins élevées, semble-t-il, celle qui devraient être subordonnées aux autres, qui vont écarter les plus dignes » ⁽⁷⁰⁾.

C'est bien ce qui peut se produire pour l'égalité. En praticien consommé, GROTIUS expose le Droit des Gens tel qu'il est, le Droit des Gens positif. Les volontés ne sont absolument égales qu'en théorie. Il existe en pratique des rapports, des institutions consacrées par l'usage ou par les traités, qui sont manifestement en contradiction avec l'égalité naturelle des Etats. GROTIUS connaît l'Etat protégé, l'Etat vassal, l'Etat tributaire ⁽⁷¹⁾, en un mot la catégorie des Etats que certains internationalistes ont appelés, improprement d'ailleurs, mi-souverains. « Lorsqu'on dit que les hommes ou les peuples sont naturellement libres, déclare-t-il dans un fragment significatif, cela doit s'entendre d'un droit naturel qui précède tout acte humain, et d'une exemption d'esclavage, non pas d'une incompatibilité absolue avec l'esclavage, c'est-à-dire que personne n'est naturellement esclave, mais que personne n'a droit de ne jamais le devenir, car, en ce dernier sens, personne n'est libre » ⁽⁷²⁾.

On peut donc conclure que la portée pratique de l'égalité des

(68) De jure b. ac. p., Disc. Préliminaire, § 42.

(69) De jure b. ac. p., I, II, V.

(70) BASDEVANT. — Les Fondateurs du D.I., p. 237.

(71) De jure b. ac. p., II, XV, VII ; I, III, XXIII ; I, III, XXII.

(72) De jure b. ac. p., II, XXII, XI.

Etats est réduite dans le système de GROTIUS. Ce système annonce aussi bien le courant positiviste que le courant naturaliste entre lesquels se répartiront les successeurs de GROTIUS.

B. — La Notion de Souveraineté chez Grotius.

Pour certains auteurs, la notion de souveraineté, telle qu'elle se dégage de l'œuvre de GROTIUS, serait à l'origine de la doctrine de l'égalité des Etats.

L'Etat, « association parfaite », c'est-à-dire complète, est investi de la souveraineté, dont il est le sujet commun, le sujet propre variant selon la constitution de chaque nation ⁽⁷³⁾. Or, qu'est-ce que la souveraineté ? « La puissance souveraine, c'est celle dont les actes sont indépendants de tout autre pouvoir supérieur, en sorte qu'ils ne peuvent être annulés par aucune autre volonté humaine » ⁽⁷⁴⁾. Cette définition semble bien impliquer l'égalité des Etats. De fait, certains auteurs, sans pousser davantage leur examen, en ont tiré cette conclusion ⁽⁷⁵⁾.

Toutefois, si l'on refuse de s'arrêter à une simple définition, il est incontestable que la conception que GROTIUS se fait de la souveraineté n'entraîne pas l'égalité des Etats, ou, du moins, elle est inconciliable avec l'égalité entendue dans son sens absolu. En effet, le célèbre jurisconsulte considère la souveraineté comme parfaitement compatible avec des limitations de compétence pourtant fort graves. Procédant à l'étude des traités inégaux, il déclare que ces traités peuvent porter ou non atteinte à la souveraineté de la puissance inférieure. Il signale comme appartenant à la première catégorie le second traité des Carthaginois avec les Romains, « car les Carthaginois y promirent de ne faire la guerre à personne sans le consentement du peuple romain ». Mais, dans certains cas, les conditions onéreuses, même permanentes, imposées à la puissance inférieure laissent intacte sa souveraineté. GROTIUS prend plaisir à multiplier les exemples : ainsi quand il est stipulé « que l'une des puissances ne tiendra pour amis ou ennemis que ceux que l'autre voudra », ou quand elle est soumise à l'obligation « de ne construire aucune place forte en certains endroits, ou de n'y point mener d'armées, de n'avoir qu'un certain nombre de vaisseaux, ou de ne point bâtir de ville, ou de ne pas faire voile... etc... » ⁽⁷⁶⁾.

(73) De jure b. ac. p., I, III, VII et s.

(74) De jure b. ac. p., I, III, VII, 1.

(75) TWISS. — Le Droit des Gens ou des Nations, T. I, 1887, p. IX ; TAYLOR. — A Treatise on International Public Law, 1902, § 69, § 51 ; HERSHEY. — The Essentials of I.P.L., 1912, p. 58.

(76) De jure b. ac. p., II, XV, VII, 7 et 8.

Dans tous ces cas, « les conditions de l'alliance inégale n'empêchent point que l'allié inférieur soit souverain » (77). L'auteur du *De Jure Belli* va même plus loin : les Etats fédérés, vassaux ou tributaires, conservent leur souveraineté (78).

Le point de vue de GROTIUS n'est certainement pas celui de la doctrine moderne. Notre auteur reconnaît d'ailleurs que si des clauses telles que les précédentes laissent subsister la souveraineté « en son entier », « il faut avouer néanmoins qu'il arrive d'ordinaire qu'un allié supérieur, s'il se trouve beaucoup plus puissant que les alliés inférieurs, usurpe sur eux une véritable domination » (79). La notion de souveraineté, compatible, selon GROTIUS, avec l'existence de statuts juridiques restrictifs, est donc *inconciliable avec la notion de l'égalité absolue des Etats*.

Section III

L'EGALITE DES ETATS DANS LA DOCTRINE POST-GROTIENNE

Les philosophes, jurisconsultes ou publicistes, qui ont écrit sur le Droit International Public après GROTIUS, peuvent être groupés en trois écoles : l'école naturaliste ou philosophique, l'école positiviste et l'école éclectique (80). Quelle place font-elles, dans leur doctrine, à l'égalité des Etats ?

A. — L'égalité des Etats dans la doctrine naturaliste.

Ce sont les naturalistes qui, les premiers, ont traité expressément de l'égalité des Etats. Les notions d'Etat de Nature, de Droit Naturel, d'égalité naturelle et d'analogie entre les personnes physiques et les Etats tiennent une place considérable dans l'œuvre de PUFENDORF, alors que GROTIUS n'y avait attaché que peu d'importance. Elles constituent même des titres de chapitres du *De Jure Naturæ et Gentium* : « De l'Etat de Nature » (L. II, Ch. II), « De la loi naturelle » (L. II, Ch. III), « De l'obligation où sont tous les hommes de se regarder les uns les autres comme naturellement égaux » (L. III, Ch. II).

(77) De jure b. ac. p., I, III, XXI, 5.

(78) De jure b. ac. p., I, III, VII, 5 ; I, III, XXIII ; I, III, XXII.

(79) De jure b. ac. p., I, III, XXI, 11.

(80) FAUCHILLE. — Traité de D.I.P., T, I, 1^{re} partie, 1922, p. 127.

Disciple en philosophie de HOBBS, PUFENDORF donne une très grande importance à la notion de l'état de nature. On entend par là la situation de « ceux qui ne sont ni soumis à l'empire l'un de l'autre, ni dépendants d'un maître commun » ⁽⁸¹⁾ ; état pacifique ⁽⁸²⁾ et non état de guerre comme dans la conception hobbiennne, où « chacun passe pour égal à tout autre dont il n'est ni sujet ni maître » ⁽⁸³⁾. HOBBS parlait d'un état international de nature, sans s'étendre sur ce point ; PUFENDORF reprend cette idée en la développant ⁽⁸⁴⁾.

L'opinion du philosophe anglais selon laquelle le Droit Naturel et le Droit des Gens coïncident reçoit également l'adhésion de PUFENDORF, approuvé en cela par son commentateur BARBEYRAC, qui critique la distinction de GROTIUS ⁽⁸⁵⁾.

L'idée de l'égalité naturelle des hommes est amplement discutée ; elle tient une place importante dans tout l'ouvrage.

Enfin, l'analogie entre la personne humaine et l'Etat, due, elle aussi, à l'influence de HOBBS, est admise par PUFENDORF, qui reprend la comparaison contenue dans la préface du *Léviathan*, en la qualifiant d'« ingénieuse » ⁽⁸⁶⁾.

Les prémisses pour la construction d'une théorie de l'égalité des Etats figurent donc dans l'œuvre de PUFENDORF. S'inspirant de HOBBS, l'auteur du *De Jure Naturæ et Gentium* établit un parallèle entre la situation des individus et celle des Etats. « L'assimilation des Etats aux individus prend d'autant plus de portée avec PUFENDORF, remarque M. GIDEL, qu'il élimine complètement de son système l'élément coutumier du Droit que GROTIUS avait conservé comme l'une des sources du Droit International » ⁽⁸⁷⁾. Puisque les sociétés politiques ne reconnaissent pas d'autorité supérieure, elles sont, elles aussi, dans l'état de nature, soumises seulement au Droit que dicte la raison, c'est-à-dire au Droit Naturel. Elles sont donc égales, comme les individus eux-mêmes, elles ont des droits égaux.

De fait, PUFENDORF rejette avec force les arguments en faveur de la préséance ⁽⁸⁸⁾ ; il proclame que « tous ceux qui sont libres le sont également » et que « la supériorité des forces ou des richesses ne donne aucune prérogative » ⁽⁸⁹⁾ ; il soutient la règle de l'una-

(81) *De jure n. et g.*, I, I, VII (trad. BARBEYRAC, 1750).

(82) *De jure n. et g.*, II, II, V et s.

(83) *De jure n. et g.*, II, II, III.

(84) *De jure n. et g.*, II, II ; V, XIII, VII.

(85) *De jure n. et g.*, II, III, XXIII.

(86) *De jure n. et g.*, VII, II, XIII.

(87) G. GIDEL. — Droits et devoirs des Nations, Cours Acad. La Haye, 1925, T. 10, p. 554.

(88) *De jure n. et g.*, VIII, IV, XVII et s.

(89) *De jure n. et g.*, VIII, IV, XVIII.

nimité, sans laquelle une confédération « n'est plus un Etat composé régulier, mais un corps irrégulier, ou même un seul Etat simple » ⁽⁹⁰⁾.

Est-ce à dire que, dans le *De Jure Naturæ et Gentium*, la théorie de l'égalité des Etats soit définitivement fixée ? Assurément non.

Pour PUFENDORF, comme pour les publicistes qui l'ont précédé, le sujet du Droit International, c'est toujours le prince plutôt que l'Etat. « Tous les souverains sont naturellement égaux » ⁽⁹¹⁾. « Toute guerre se fait entre des égaux » ⁽⁹²⁾. « Un prince dont les terres n'ont que cent lieues de long est aussi souverain chez lui, et aussi en état d'exercer les actes nécessaires pour les fins des sociétés civiles qu'un autre dont la domination s'étend à six cents lieues de pays » ⁽⁹³⁾.

D'autre part, on peut appliquer à PUFENDORF ce que M. BASDEVANT dit de GROTIUS : sa conception de la communauté internationale vise plutôt une communauté humaine que la société des Etats ⁽⁹⁴⁾. La tendance du publiciste allemand est si nette que BARBEYRAC, autre naturaliste, prend parfois la peine, au cours de son commentaire du *De Jure Naturæ et Gentium*, de souligner que tel chapitre, où il n'a été question que des individus, s'applique aussi aux peuples ou aux Etats. Ainsi le chapitre II du Livre III, intitulé « De l'obligation où sont tous les hommes de se regarder comme naturellement égaux », comporte une note finale du commentateur ainsi conçue : « Les peuples (auxquels on doit aussi appliquer les principes établis dans ce chapitre) sont d'autant plus obligés à se regarder les uns les autres comme égaux, qu'ils sont toujours dans l'état de liberté naturelle et, par conséquent, dans une parfaite égalité de droits les uns par rapport aux autres » ⁽⁹⁵⁾.

Encore un peu archaïque chez PUFENDORF, la doctrine philosophique de l'égalité des Etats acquiert, chez ses disciples, sa forme définitive. THOMASIIUS, BARBEYRAC, BURLAMAQUI reprennent l'enseignement du publiciste allemand. Dans ses *Principes du Droit Naturel*, publiés en 1747, BURLAMAQUI s'exprime déjà plus nettement que son maître : « On a remarqué avec raison que ce prétendu Droit des Gens distinct du Droit Naturel... est une supposition dénuée de tout fondement. Car... toutes les nations sont les unes à l'égard des autres dans une indépendance et une égalité naturelles. Si donc il y a entre elles quelque loi commune, elle ne peut venir

(90) *De jure n. et g.*, VII, V, XX.

(91) *De jure n. et g.*, VIII, XII, IV.

(92) *De jure n. et g.*, VIII, VI, X.

(93) *De jure n. et g.*, VIII, IV, XXIII.

(94) *V. supra*, p. 52.

(95) On pourrait multiplier les ex. : L. II, Ch. V, § XIX, note 2 ; L. III, Ch. I, § XI, note 6...

que de Dieu, leur commun souverain » ⁽⁹⁶⁾. La doctrine philosophique de l'égalité des Etats est désormais fixée.

B. — L'égalité des Etats dans la doctrine éclectique.

Sans vouloir minimiser l'influence de PUFENDORF, ce sont, à notre avis, WOLFF et surtout VATTEL, deux publicistes rattachés à l'école éclectique, qui ont contribué à donner à la doctrine de l'égalité des Etats toute son ampleur ⁽⁹⁷⁾.

1° WOLFF (1679-1754).

WOLFF considère les nations à deux points de vue : envisagées comme des personnes libres dans l'Etat de nature, elles sont soumises au Droit des Gens naturel ou nécessaire, simple transposition de la loi naturelle concernant les individus ; mais les nations, comme les individus, sont englobées dans une société, une Civitas maxima, qui a son Droit propre, le Droit des Gens volontaire, adaptation du Droit Naturel à la nature particulière de la Société Internationale ⁽⁹⁸⁾.

Du point de vue du Droit de Gens nécessaire, les Etats sont égaux. « Par nature, toutes les nations sont égales entre elles. Car les nations sont considérées comme des personnes libres vivant dans l'état de nature. Donc, puisque par nature tous les hommes sont égaux, toutes les nations sont aussi par nature égales entre elles ». Et WOLFF ajoute que « puisque toutes les nations sont égales par nature, leurs droits et leurs obligations sont égaux » ⁽⁹⁹⁾. Ce qui est vrai des nations est aussi vrai, évidemment, de ceux qui les dirigent : « Chaque chef d'Etat doit regarder le chef d'un autre Etat comme son égal par nature. Car, par nature, toutes les nations sont égales. Donc, puisque le chef d'un Etat représente sa nation quand il entre en relation avec d'autres, tous les chefs d'Etat aussi sont égaux par nature. Donc chacun doit considérer l'autre comme égal » ⁽¹⁰⁰⁾. Ne sent-on pas percer dans ces phrases le mathématicien qu'est WOLFF ?

Son raisonnement ne diffère pratiquement pas de celui des naturalistes. Mais l'égalité est affirmée avec plus de précision et de vigueur, peut-être parce que WOLFF est à la fois mathématicien et philosophe.

(96) BURLAMAQUI. — Principes du Droit Naturel, 2^e partie, Ch. VI, § VII et VIII.

(97) Les Fondateurs du D.I. : OLIVE. — WOLFF, p. 447-479 ; MALLARMÉ. — VATTEL, pp. 481-601.

(98) Jus gentium methodo scientifica pertractatum, Prolegomena, § 4.

(99) Jus gentium methodo scientifica pertractatum, Proleg., § 16 et 17.

(100) Jus gentium meth. scient. pertractatum, § 250.

Mais une question se pose : Le Droit des Gens volontaire laissera-t-il intacte l'égalité naturelle des Etats ? La réponse affirmative ne fait aucun doute, étant donné la conception que WOLFF se fait de ce Droit. Pour expliquer l'origine des règles juridiques découlant de l'existence de la civitas maxima, alors qu'il n'y a pas en fait de législateur international, « WOLFF a recours à une fiction... Il imagine donc un chef de la Grande Cité, qui serait investi du pouvoir législatif, et qui suivrait en tout les inspirations de la raison. Ce sont les décisions de ce chef d'Etat hypothétique qui constitueront la législation de la Grande Cité » ⁽¹⁰¹⁾. Le Droit des Gens volontaire n'est donc pas l'œuvre d'une volonté capricieuse ; ce n'est pas un Droit d'institution positive, comme le Droit des Gens volontaire de GROTIUS. WOLFF voit en lui une loi que la nature elle-même a imposée aux nations comme une conséquence nécessaire de leur appartenance à une même société, le Droit des Gens nécessaire étant la loi des nations envisagées comme des êtres isolés et libres. Le Droit des Gens volontaire, construit lui aussi par la raison, ne fait donc subir aucune altération à l'égalité naturelle des Etats ⁽¹⁰²⁾.

2° VATTEL (1714-1767).

C'est sans nul doute ce disciple de WOLFF qui a donné de l'égalité des Etats *l'expression la plus claire et la plus vigoureuse*, dans son ouvrage « Le Droit des Gens ou principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souverains » (1758). Le passage suivant résume toute l'argumentation du publiciste suisse : « Puisque les hommes sont naturellement égaux, et que leurs droits et leurs obligations sont les mêmes, comme venant également de la nature, les Nations composées d'hommes et considérées comme autant de personnes libres qui vivent ensemble dans l'état de nature, sont naturellement égales, et tiennent de la nature les mêmes obligations et les mêmes droits. La puissance ou la faiblesse ne produisent, à cet égard, aucune différence. Un nain est aussi bien un homme qu'un géant ; une petite République n'est pas moins un Etat souverain que le plus puissant Royaume » ⁽¹⁰³⁾.

Convaincu de l'excellence de sa doctrine, VATTEL en recommande

(101) OLIVE, dans Les fondateurs du D.I., p. 460 ; Jus gentium methodo. scient. pertractatum, Proleg., § 21.

(102) WHEATON. — Hist. des progrès du Droit des Gens, T. I, 1865, p. 234. En plus des deux sources précédentes, WOLFF mentionne les conventions et les coutumes, mais il n'y attache qu'une importance secondaire et ne leur reconnaît qu'une autorité limitée ; elles n'obligent que les Etats contractants et ceux entre lesquels existe l'usage constant. (Jus gentium, Prol., § 23 et 24).

(103) Le Droit des Gens, Préliminaire, § 18-19 ; II, III, § 47.

l'application avec une habileté de diplomate parfaitement conscient du genre d'arguments qui peuvent toucher au point sensible les souverains puissants. « Rien n'affermirait plus sûrement la puissance d'un grand monarque que ses égards pour tous les souverains. Plus il ménage les faibles, plus il leur témoigne d'estime, et plus ils le révèrent ; il aime une puissance qui ne leur fait sentir sa supériorité que par ses bienfaits, ils s'attachent à elle comme à leur soutien : le monarque devient l'arbitre des nations. Il eût été l'objet de leur jalousie et de leurs craintes s'il se fut comporté orgueilleusement, et peut-être eût-il un jour succombé sous leurs efforts réunis » (104).

Sous quelle influence Vattel a-t-il été conduit à donner autant d'importance, dans son système, à l'égalité des Etats ? A. DE LAPRADELLE nous l'explique dans son introduction à l'édition de Vattel (*Classics of International Law*, p. XLVII) : « On comprend, écrit-il, qu'un citoyen de la République de Genève, un bourgeois de Neuchâtel ait eu cette idée, si nécessaire à l'indépendance des petits Etats, eux-mêmes si nécessaires à la vie de l'humanité, au développement de la civilisation, surtout de la justice, dont leur défaut d'ambition personnelle les fait les soutiens nés dans les relations internationales. Mais c'est surtout en philosophe du droit de la nature, transposant des hommes aux Etats les idées fondamentales d'égalité et de liberté, que Vattel dégage cette doctrine, en germe chez Wolff, avec un esprit de conviction démocratique qui n'était pas en Wolff ».

Au nom de l'égalité, l'intervention est condamnée (105), la préséance est considérée comme une prérogative qu'aucun souverain ne peut s'attribuer naturellement et de droit (106). Vattel recommande aussi de respecter l'égalité dans les traités (107).

C'est aussi pour préserver l'indépendance et l'égalité des Etats que Vattel rejette la conception de la *civitas maxima*, à laquelle Wolff avait recours. Il reconnaît qu'il est de l'essence de toute société que chaque membre cède une partie de ses droits pour permettre l'établissement d'une autorité investie du pouvoir de commander ; c'est le cas des sociétés étatiques. Mais, ajoute Vattel, « on ne peut rien concevoir ni supposer de semblable entre les nations » (108). Vattel admet bien l'existence d'un Droit des Gens volontaire, mais, au lieu de le fonder sur l'hypothèse de Wolff, il le déduit du consentement présumé des nations de se considérer les unes et les autres comme parfaitement libres, indépendantes

(104) Le Droit des Gens, II, XII, § 178.

(105) Le Droit des Gens, I, III, § 37 ; II, IV, § 54 à 57.

(106) Le Droit des Gens, II, III, § 37.

(107) Le Droit des Gens, II, XII, § 173.

(108) Le Droit des Gens, Préface, p. XVII.

et égales, chacune étant l'arbitre de ses propres actions ⁽¹⁰⁹⁾. C'est, en effet, une loi générale de la société internationale que « chaque nation doit être laissée dans la paisible jouissance de cette liberté qu'elle tient de la nature » ⁽¹¹⁰⁾.

Une conception aussi individualiste ne pouvait que déboucher sur les notions de souveraineté et d'égalité absolues. Aussi le publiciste suisse s'est-il attiré les foudres de VAN VOLLENHOVEN. D'après VATTEL, « il appartient à tout Etat libre et souverain de juger, en sa conscience, de ce que ses devoirs exigent de lui, de ce qu'il peut ou ne peut pas faire avec justice. Si les autres entreprennent de le juger, ils donnent atteinte à sa liberté, ils le blessent dans ses droits les plus précieux... La notion de souveraineté conçue à la manière de VATTEL introduit dans tout le Droit des Gens une réserve secrète ; à savoir que celui qui décide s'il fait du mal ou non, s'il obéit au Droit des Gens ou non, s'il mérite d'être châtié ou non, ne peut être autre que lui-même, Etat souverain. Par cette réserve toutes les règles, grandes ou petites, du Droit des Gens, ne valent que pour la lune de miel de la paix et de l'amitié...

« Par cette réserve, toutes les belles théories sur l'égalité des Etats, sur l'inviolabilité du domaine des Etats, sur la liberté intérieure des Etats... tout cela doit être compris de cette manière : L'Etat qui ne recule pas devant une guerre peut abroger tout ce qui le gêne. Car, si l'on n'est pas libre en théorie de déclarer la guerre, on l'est parfaitement dans la pratique » ⁽¹¹¹⁾.

Ainsi VATTEL, l'auteur qui a le plus contribué à accréditer la théorie de l'égalité des Etats ⁽¹¹²⁾, a orienté son système dans une voie extrêmement dangereuse : l'utilité personnelle passe avant les devoirs de sociabilité ; aussi comprend-on que l'égalité soit absolue et qu'elle constitue un principe surtout négatif. La doctrine n'en est pas moins désormais fixée ; les internationalistes se référeront souvent à VATTEL.

C. — L'égalité des Etats dans la doctrine positiviste.

Contrairement aux naturalistes et comme les éclectiques, les positivistes établissent une distinction entre le Droit Naturel et le Droit des Gens ; mais tandis que les éclectiques font prédominer

(109) MALLARMÉ. — Les Fondateurs du D.I., p. 591 ; VATTEL admet aussi l'existence d'un Droit des Gens arbitraire (conventionnel et coutumier) d'une portée réduite, puisqu'il ne peut obliger qu'avec le consentement exprès ou tacite des Etats.

(110) Le Droit des Gens, Prélim., § 15 ; MALLARMÉ, *op. cit.*, p. 507.

(111) VAN VOLLENHOVEN. — Les 3 phases du Droit des Gens. 1919, pp. 28-32.

(112) L'élégance et la clarté du style ne sont pas étrangères à l'influence exercée par VATTEL : MALLARMÉ, Les Fondateurs du D.I., p. 593.

l'élément naturel, les positivistes s'attachent surtout à l'élément positif.

Ils ont pour ancêtre GENTILIS (1552-1608). Repoussant la méthode dogmatique des philosophes et des théologiens qui fondaient sur des principes absolus un Droit idéal souvent bien différent de la pratique internationale ⁽¹¹³⁾, GENTILIS utilise une méthode historique. Contrairement à ses contemporains, il n'expose pas les règles du Droit déduites de la raison naturelle et de la sociabilité des peuples, mais celles qui résultent de l'usage et des traités. « Il dresse ainsi, en quelque sorte, un grand coutumier du Droit International » ⁽¹¹⁴⁾.

Avec une telle méthode, il ne faut pas s'attendre à voir GENTILIS ériger l'égalité des Etats en théorie juridique. Cependant la loi naturelle n'est pas complètement écartée. En fondant la communauté internationale sur cette loi — et non plus sur la loi religieuse — GENTILIS a contribué à son élargissement : les peuples infidèles ou hérétiques (GENTILIS est protestant) ont, aussi bien que les peuples chrétiens, le droit de souveraineté sur leurs propres domaines, le droit d'ambassade ⁽¹¹⁵⁾, le droit de conclure des traités d'alliance ⁽¹¹⁶⁾, et une guerre fondée sur le seul motif de l'infidélité ou de l'hérésie serait injuste ⁽¹¹⁷⁾.

En 1620, ZOUCH (1590-1660) est choisi comme titulaire de la chaire qu'avait occupée GENTILIS ⁽¹¹⁸⁾. Son œuvre, inspirée de son prédécesseur et de GROTIUS, manque d'originalité. Il fonde le Droit des Gens principalement sur les coutumes et les traités. Il utilise systématiquement les faits et les exemples pour illustrer ses démonstrations, en les empruntant de préférence à l'histoire contemporaine. Il expose le pour et le contre en s'abstenant généralement de dégager des conclusions. Il n'est pas surprenant, par conséquent, que l'on ne trouve pas non plus développée chez ZOUCH la théorie de l'égalité des Etats. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'il fait allusion à l'égalité, comme lorsqu'il distingue deux sortes de paix : la paix entre inférieurs et supérieurs (pax moralis entre les membres d'une famille et son chef, pax civilis entre un prince et ses sujets) et la paix entre égaux, c'est-à-dire entre les cités et les Etats ⁽¹¹⁹⁾, ou comme lorsqu'il déclare qu'un prince n'a pas souveraineté sur un autre prince ; en effet, « un égal n'a de pouvoir

(113) On connaît le fameux « Silete theologi in munere alieno ».

(114) Henry NÉZARD. — GENTILIS, dans les Fondateurs du D.I., p. 85. GROTIUS reprochera à GENTILIS de manquer d'idéalisme.

(115) De legationibus, II, XI.

(116) De jure belli, III, XIX.

(117) De jure belli, I, IX ; I, XXV ; I, XII.

(118) Georges SCELLE. — ZOUCH, dans les Fondateurs du D.I., pp. 269-330.

(119) Juris et Judiciis Feccialis sive juris inter gentes, I, I, 3, p. 2 (Coll. Classics of I, L.).

sur un égal que si l'un se soumet au jugement de l'autre, soit expressément, soit implicitement en concluant un contrat ou en commettant un tort » ⁽¹²⁰⁾. ZOUCH constate qu'en fait, l'inégalité est fréquente ; si la conclusion de traités égaux n'altère pas la souveraineté des parties contractantes, il n'en est pas de même quand elles sont liées par un traité inégal : « l'une est parfois obligée de reconnaître la supériorité de l'autre » ⁽¹²¹⁾.

RACHEL (1628-1691) et TEXTOR (1638-1701) font, eux aussi, prédominer l'élément positif du Droit des Gens, fondé sur le consentement exprès ou tacite des Etats qui ne reconnaissent aucun supérieur et qui s'engagent à observer certaines règles de conduite dans leurs rapports mutuels ⁽¹²²⁾. Les Etats sont égaux au point de vue du Droit Naturel ⁽¹²³⁾, mais leur égalité peut être restreinte par le Droit des Gens positif ⁽¹²⁴⁾.

Sous l'influence de BYNKERSHOECK (1673-1743), la tendance positiviste s'accroît et, avec elle, la répudiation des principes reposant sur un fondement spéculatif. Les usages communs des peuples, les règles écrites dans les traités, voilà ce qui intéresse BYNKERSHOECK et ce pourquoi il revendique l'autorité de préceptes juridiques. Le principe de l'égalité des Etats ne fait l'objet d'aucun développement ⁽¹²⁵⁾.

MOSER (1701-1785) ⁽¹²⁶⁾ déclare sans ambages, dans son « Essai sur le Droit des Gens le plus moderne des nations européennes en paix et en guerre » (1777) qu'il n'a pas l'intention d'écrire un traité sur le Droit des Gens naturel, fondé sur des spéculations philosophiques, sur ce qui doit constituer la règle de justice entre les nations indépendamment de l'usage et des conventions. « Je n'écris pas un Droit des Gens scholastique, basé sur l'application de la jurisprudence naturelle, comme elle est enseignée par ses maîtres, pour régler la conduite des nations considérées comme des êtres moraux ⁽¹²⁷⁾ ; je n'écris pas un Droit des Gens philosophique, construit d'après certaines notions fantasmagoriques de l'histoire et de la nature de l'homme ⁽¹²⁸⁾ ; et enfin je n'écris pas un Droit des Gens politique, dans lequel des visionnaires, tels que l'Abbé de SAINT-PIERRE, façonnent le système de l'Europe à leur gré ; mais j'écris un essai sur le Droit des Gens positif et pratique » ⁽¹²⁹⁾. C'est

(120) *Juris et Judicii Feialis*, II, II, 6, p. 65.

(121) *Juris et Judicii Feialis*, I, IV, 4, p. 25.

(122) WHEATON. — *Hist. des progrès du Droit des Gens*, T. I, p. 145.

(123) RACHEL. — *De jure naturæ et gentium dissertationes*, 1672, § 135, p. 94. (Coll. Classics of I.L.) ; TEXTOR. — *Synopsis juris gentium*, Ch. XIV, § 15-16.

(124) RACHEL, § 56, p. 190.

(125) J. DELFECHE. — BYNKERSHOECK, dans les *Fondateurs du D.I.*, pp. 365-446.

(126) WHEATON. — *Op. cit.*, T. I, pp. 387-390.

(127) Allusion aux théologiens.

(128) Allusion à l'école philosophique.

(129) Cité par WHEATON, *op. cit.*, T. I, p. 388.

d'après les exemples que doit être établie la règle de Droit ; on ne doit pas l'émettre et l'appliquer a priori pour déterminer la valeur d'un précédent quelconque. Or il est bien certain que les usages et les traités n'apportent pas une démonstration décisive de l'égalité des Etats. On ne peut parler d'égalité qu'entre les Etats dont la souveraineté est absolument intacte. En fait, à côté des Etats souverains, il existe des Etats « mi-souverains », par conséquent des différences de statuts et des inégalités.

Chez DE MARTENS aussi (1756-1822) ⁽¹³⁰⁾, la tendance positiviste domine. Il admet bien l'existence d'un Droit Naturel applicable aux Etats tant qu'ils n'ont pas consenti à se soumettre dans leurs rapports réciproques à une règle de conduite déterminée ; mais il s'attache plus spécialement au Droit des Gens positif fondé sur le consensus des Etats, devant l'autorité duquel il s'incline volontiers. Le Livre IV de son « Précis du Droit des Gens moderne de l'Europe » est cependant consacré aux droits fondamentaux des Etats, parmi lesquels figure le droit d'égalité ⁽¹³¹⁾. Mais, de ce droit, DE MARTENS ne tire que des conséquences qui nous paraissent aujourd'hui assez futiles, il n'en fait application qu'en matière d'honneurs et de préséance.

En définitive, la position des auteurs de tendance positiviste peut se résumer de la façon suivante : ils ne nient pas expressément l'égalité des Etats, mais ils *négligent de recourir à elle en tant que principe fondamental du Droit International, ou n'en font que des applications fragmentaires et d'importance secondaire.*



Quels sont les grands traits de l'évolution que nous venons de retracer ?

En plaçant toute sa doctrine sous le signe de la finalité, VITORIA optait pour une conception institutionnelle de la communauté internationale, postulant l'application d'une justice distributive réalisée au moyen de l'égalité proportionnelle. Mais déjà SUAREZ s'écarte de cette conception ⁽¹³²⁾.

Le Jésuite espagnol et ceux qui l'ont suivi distinguent deux éléments dans le Droit des Gens, comme le faisait d'ailleurs VITORIA. Mais là se borne le seul rapprochement possible. Les conceptions fondamentales du Droit Naturel et du Droit positif diffèrent profondément dans les deux théories.

POUR SUAREZ et les volontaristes, la sociabilité n'est plus un

(130) HENRI BAILBY. — DE MARTENS, dans les *Fondateurs du D.I.*, pp. 603-676 ; WHEATON. — *Op. cit.*, T. I, pp. 390-393.

(131) DE MARTENS. — *Précis*, I, 1864, p. 337.

(132) J. DELOS. — *Op. cit.*, p. 261.

idéal s'imposant aux Etats pour cette raison qu'ils ne sont des communautés parfaites que dans le cadre de la société postulée par leur nature ; elle ne les oblige plus inéluctablement. Les Etats trouvent leur idéal en eux-mêmes, dans l'obtention de leur bien subjectif. Ils entrent pourtant en contact, mais c'est parce que l'isolement est fatal à l'intérêt privé. En un mot, les Etats sont, d'abord, des entités indépendantes et, subsidiairement, ils peuvent se comporter, et se comportent en fait, parce qu'ils le veulent ainsi, en membres d'une société internationale.

La sociabilité universelle ne s'imposant pas comme un idéal objectif et transcendant, le Droit Naturel n'est plus, pour SUAREZ comme pour VATTTEL, ce qu'il était pour VITORIA ; il ne représente plus l'idéal naturel de la vie sociale, mais l'idéal naturel de la vie individuelle ; c'est un Droit Naturel « individualiste ».

Etablis sur cette base, les droits fondamentaux ou essentiels des Etats, au nombre desquels figure l'égalité, ne se présentent pas comme des facultés devant être envisagées en fonction de la société internationale. Ils ne sont pas affectés de cette note de sociabilité qu'ils ont dans la doctrine de VITORIA, où ils découlent d'un « Droit Naturel social » (133). Ils sont reconnus aux Etats dans leur propre intérêt, parce que les Etats sont assimilés à des personnes et que, par conséquent, leur liberté et leur sécurité doivent être garanties dans leurs relations mutuelles, comme doivent l'être la liberté et la sécurité des individus dans leurs rapports réciproques (134).

Ces droits subjectifs naturels constituent un domaine intangible, des « digues de sécurité » personnelles. Le Droit des Gens

(133) En ce qui concerne l'égalité des Etats, les naturalistes et les éclectiques, imbus des idées de l'état de nature, de Droit Naturel, d'égalité naturelle qui la contenaient en germe, ont fait abstraction du fondement moral qui pouvait lui être assigné, c'est-à-dire de la notion de justice (en particulier de la justice distributive et des conséquences qu'elle implique). Au contraire, cette notion n'était pas étrangère à VITORIA.

(134) La doctrine de VATTTEL est, à ce point de vue, typique. Le publiciste suisse pose le principe du perfectionnement réciproque des nations, ce qui le conduit à placer, au premier rang des devoirs des Etats, certains offices d'humanité, tels que l'obligation pour chacun de défendre son voisin injustement attaqué ou celle de prendre soin de la gloire des autres. Mais VATTTEL n'a en vue que le perfectionnement de l'Etat lui-même, que l'idéal de perfection individuelle, qui ne pourrait être atteint par un Etat abstraction faite des autres. Les Etats ont besoin les uns des autres pour se perfectionner individuellement. D'ailleurs, chacun d'eux reste libre d'apprécier s'il peut ou non rendre le service demandé. Le principe de la liberté des Etats est, en effet, pour VATTTEL, aussi fondamental que celui du perfectionnement réciproque. Cf. GIDEL, Droits et devoirs des Nations, Cours Acad. La Haye, T. 10, pp. 557 et s.

positif ne peut en limiter l'étendue, sauf consentement de l'Etat intéressé. Si l'on pose, en effet, qu'il n'y a pas d'idéal objectif s'imposant aux Etats, les volontés étatiques restent entièrement libres. La souveraineté et l'égalité apparaissent ainsi, en définitive, comme des droits subjectifs de caractère absolu ⁽¹³⁵⁾.

(135) Cette conception n'est cependant pas, nous l'avons vu (pp. 49-55), celle de GROTIUS : son œuvre, largement dominée par l'idée de sociabilité, ne contient pas de théorie des droits fondamentaux et il ne s'en dégage nullement la notion de l'égalité absolue des Etats. Quant au courant positiviste, il minimise l'importance du Droit naturel et des droits qualifiés de fondamentaux.

CHAPITRE IV

EVOLUTION

Depuis la fin du XIX^e siècle, la doctrine de l'égalité des Etats a continué à rallier de nombreux internationalistes. Elle est cependant demeurée assez indéterminée ; il y a en elle quelque chose de flottant ⁽¹⁾. Nous essaierons néanmoins de dégager ses traits caractéristiques, sur lesquels il existe d'ailleurs quelques variantes. (Section I).

Mais l'innovation importante consiste dans le mouvement doctrinal contre l'égalité des Etats, qui s'est dessiné vers 1880. Le postulat sacro-saint de PUFENDORF et de VATTTEL s'est heurté à des critiques de plus en plus sévères. A côté des adeptes de l'égalité des Etats se sont même dressés des négateurs célèbres. Il sera intéressant de relever leurs arguments. (Section II).

Section I

L'AFFIRMATION DE L'EGALITE DES ETATS

PUFENDORF, WOLFF, VATTTEL ont été relayés par de nombreux auteurs qui érigent eux aussi en dogme l'égalité des Etats ⁽²⁾. Ils subissent plus ou moins fortement l'emprise du Droit Naturel, et reprennent des formules déjà utilisées qui deviennent ainsi, pourrait-on dire, stéréotypées. Il existe cependant entre eux quelques divergences que nous signalerons.

(1) H. KRAUS déclare que « l'idée d'égalité... est un concept aussi parfaitement indéterminé dans le Droit des Gens que dans les autres domaines » (La morale internationale, Cours Acad. La Haye, 1927, T. 16, p. 510).

(2) « Le Droit International d'avant la grande guerre, écrit SUKIENNICKI, était dominé par les théories de VATTTEL » (Essai sur la souveraineté des Etats, Th. Paris, 1926, p. 128).

A. — Terminologie et définitions.

Tout d'abord une constatation s'impose : celle de l'extrême confusion qui règne, sinon sur la signification de l'égalité des Etats, du moins sur la terminologie employée : égalité juridique, égalité devant le droit, égalité des droits, égalité de droit, égalité de capacité...

La plupart des auteurs se bornent à opposer l'égalité de droit à l'inégalité de fait, sans pousser plus loin l'analyse.

Certains emploient même indifféremment les expressions « égalité devant la loi » et « égalité des droits », comme signifiant l'une et l'autre que les Etats jouissent de droits égaux et sont assujettis à des obligations égales ⁽³⁾. BEVILAQUA déclare : « Tous les Etats sont égaux devant le Droit International. L'égalité juridique des nations consiste en ce qu'elles ont toutes les mêmes droits et devoirs dans la communauté internationale » ⁽⁴⁾. H. ACCIOLY, homme d'Etat et internationaliste brésilien, souscrit à cette définition dans son traité de Droit International Public ⁽⁵⁾. HICKS et LAWRENCE, entre autres auteurs, commettent aussi la même confusion ⁽⁶⁾.

La plupart des internationalistes entendent l'égalité des Etats dans le sens de l'égalité des droits. FIORE affirme que « tout Etat a le droit d'être considéré dans la société internationale comme l'égal des autres quant à sa capacité juridique, à l'exercice de ses droits et à l'accomplissement de ses obligations » ⁽⁷⁾. CHRÉTIEN s'exprime dans des termes à peu près semblables : « Les Etats sont égaux en ce sens qu'ils ont tous même qualité juridique, c'est-à-dire qu'ils peuvent, quelles que soient d'ailleurs leur force et leur richesse, revendiquer les mêmes droits et sont tenus des mêmes obligations » ⁽⁸⁾. Plus près de nous, le juriste cubain BUSTAMANTE Y SIRVEN déclare lui aussi que l'égalité des Etats, « c'est l'identité absolue de pouvoir et d'action dans la manière de formuler et d'accepter les règles juridiques et l'identité non moins absolue de son application pratique » ⁽⁹⁾.

Quels sont les traits saillants de cette doctrine de l'égalité des

(3) Voir la distinction que nous avons faite dans l'introduction.

(4) BEVILAQUA. — *Direito publico internacional*, T. I, 1911, § 16, p. 90.

(5) ACCIOLY. — *Traité de Droit International Public*, T. I, 1940, p. 212.

(6) F.C. HICKS. — *The equality of States and the Hague Conferences*, A.J.I.L., 1908, T. 2, p. 536 ; LAWRENCE. — *Essays on some disputed questions in modern International Law*, 1884, p. 232.

(7) FIORE. — *Le D.I. codifié et sa sanction juridique*, 1890, § 143.

(8) CHRÉTIEN. — *Principes de D.I.P.*, 1893, p. 163.

(9) BUSTAMANTE Y SIRVEN. — *Droit Intern. Public*, T. I, 1934, p. 260. V. aussi : HEFFTER. — *Le D.I. de l'Europe*, 1873, p. 52 ; KLUBER. — *Droit des Gens moderne de l'Europe*, 1874, p. 132 ; MÉRIGNAC. — *Traité de D.I.P.*, T. I, 1905, p. 313 ; RIVIER. — *Principe du D. des G.*, T. I, 1896, p. 123 ; A. BONDE. — *Traité Élémentaire de D.I.P.*, 1926, p. 211, etc...

Etats ? Nous les relèverons en recherchant successivement la nature de l'égalité des Etats et le fondement qui lui est assigné. Nous examinerons ensuite les diverses façons dont les publicistes ont essayé de la justifier en présence d'inégalités flagrantes et le champ d'application qu'ils lui ont ouvert.

B. — Nature de l'égalité juridique des Etats.

Les auteurs qui subissent l'influence de la doctrine naturaliste représentent l'Etat comme « une personne composée », une personne morale, douée d'une volonté distincte de celle de chacun des citoyens qui la composent et possédant des attributs ou des *droits* analogues à ceux des personnes physiques. « Etres collectifs, écrit BONFILS, organismes politiques et juridiques, les Etats comme les individus physiques ont des droits et des devoirs réciproques, droits dont l'exercice, devoirs dont l'accomplissement sont nécessaires à leur fin, à la réalisation de leur but, la satisfaction du besoin primordial de sociabilité » ⁽¹⁰⁾.

Ces droits, les Etats les tiennent de la nature. En entrant en société, ils n'ont pas entendu y renoncer ; ils les ont réservés, gardant ainsi leur liberté naturelle, excepté la portion formellement aliénée au profit de la communauté globale. Comme l'individu dans la théorie du contrat social de ROUSSEAU, l'Etat a des droits antérieurs et supérieurs à la société dont il est membre ⁽¹¹⁾. Des droits qui sont qualifiés de fondamentaux, d'essentiels, de substantiels, d'inhérents, de primordiaux, par opposition aux droits dérivés, secondaires, relatifs, contingents, acquis. Tandis que ceux-ci peuvent s'acquérir ou se perdre par des actes de volonté, par des traités, ceux-là sont tenus pour absolus, inviolables et inaliénables : l'Etat qui les perdrait cesserait d'être une personne du Droit International, ce serait pour lui un véritable suicide. RIVIER déclare que « l'aliénation complète et définitive d'un de ces droits serait incompatible avec le maintien de la qualité d'Etat souverain » ⁽¹²⁾.

C'est le triomphe de la doctrine purement individualiste qui a prévalu depuis le XVIII^e siècle. Cette doctrine, qui insiste si fortement sur les droits subjectifs, ne fait qu'une place réduite aux devoirs ; elle se contente la plupart du temps d'affirmer qu'ils sont

(10) BONFILS. — Manuel de D.I.P., 1908, p. 131.

(11) N. POLITIS. — Les nouvelles tendances du D.I., 1927, pp. 36 et s. ; LE FUR. — La théorie du Droit Naturel depuis le XVII^e siècle et la doctrine moderne, Cours Acad. La Haye, 1927, T. 18, pp. 419 et s.

(12) A. RIVIER. — *Op. cit.*, T. I, p. 258. — Tous les auteurs n'admettent cependant pas le caractère absolu des droits fondamentaux : c'est ainsi que M. SIBERT déclare qu'ils sont limités par les droits des autres Etats et par l'intérêt général de la communauté des Etats : Traité de D.I.P., T. I, 1951, p. 289.

corrélatifs aux droits, que ce qui est droit pour un Etat est devoir pour les autres.

Inaugurée en Droit Public interne sous forme de Déclarations ou de garanties des droits individuels ayant une valeur constitutionnelle, voire supra-constitutionnelle, elle a fait l'objet d'une transposition sur le plan des relations interétatiques. En Droit interne, elle dresse une barrière protectrice des individus contre les entreprises arbitraires de l'Etat ; en Droit International, son rôle n'est pas différent ; elle sauvegarde la liberté et la sécurité des collectivités politiques dans leurs relations mutuelles et le libre exercice des compétences gouvernementales ; elle délimite pour chaque Etat un certain domaine inviolable ⁽¹³⁾. « Le parallélisme est tel, constate M. le Professeur SCELLE, que la doctrine n'a pas hésité à élaborer des « Déclarations des droits et devoirs des Etats » qui ont tendance à s'incorporer dans le Droit écrit positif » ⁽¹⁴⁾.

Quels sont ces Droits formulés dans les Déclarations et dans les traités de Droit International Public ? Cette question n'est pas susceptible d'une réponse précise. Il n'existe pas de liste limitative des facultés essentielles des Etats. Chaque auteur en arrête l'énumération au gré de sa fantaisie ⁽¹⁵⁾. Fantaisie d'ailleurs relative : cinq droits figurent ordinairement au nombre de ceux qui sont considérés comme fondamentaux : les droits de conservation, d'indépendance, de respect, de commerce et, enfin, celui qui nous intéresse : le droit d'égalité.

Nous trouvons aussi ce droit dans toutes les Déclarations, depuis celle de l'Abbé GRÉGOIRE à la Convention, le 4 février an III ⁽¹⁶⁾. Celle de l'Institut Américain de Droit International (6 février 1916), toute imprégnée d'individualisme, proclame, dans son article III : « Toute nation est, en droit et devant le droit, l'égale de tout autre Etat qui compose la société des nations, et tout les Etats ont le droit de réclamer et, conformément à la déclaration d'indépendance des Etats-Unis, de prendre, parmi les puissances du globe, la situation séparée et égale à laquelle les lois naturelles et divines leur donnent droit » ⁽¹⁷⁾.

(13) M. SCELLE fait remarquer la parenté qui existe entre la thèse classique des droits fondamentaux et la notion de compétence exclusive (D.I.P., 1946-47, p. 122).

(14) G. SCELLE. — D.I.P., 1946-47, p. 124.

(15) M. ALVAREZ remarque qu'« il y a autant d'énumérations que d'auteurs » (La Codification du D.I., ses tendances, ses bases, 1912, p. 122).

(16) Art. I. — « Les peuples sont entre eux dans l'état de nature ; ils ont pour lien la morale universelle ». Art. 8. — « Il n'y a de gouvernements conformes aux droits des peuples que ceux qui sont fondés sur l'égalité et la liberté ».

(17) Ch. DUPUIS. — Une déclaration américaine des droits et devoirs des nations, R.G.D.I.P., 1917, T. 24, pp. 300-316.

La Déclaration de l'Union Juridique Internationale, du 11 novembre 1919, article III, affirme, elle aussi, que les Etats sont égaux, mais avec une très importante nuance : « Les Etats sont égaux devant le droit. L'égalité de droit implique une égale coopération à la réglementation des intérêts de la communauté internationale, sans conférer nécessairement une égale participation à la constitution et au fonctionnement des organes préposés à la gestion de ces intérêts ».

Signalons aussi le projet de Déclaration proposé en 1921 à l'Institut de Droit International par M. DE LAPRADELLE ⁽¹⁸⁾, la Convention sur les droits et devoirs des Etats, adoptée par la VII^e Conférence Panaméricaine de Montevideo en 1933, et la « Déclaration des grands principes du Droit International moderne », élaborée par M. ALVAREZ ⁽¹⁹⁾.

Enfin — dernière en date des Déclarations — la Commission du Droit International de l'O.N.U. a, dans un projet en 14 articles, formulé certains droits et devoirs fondamentaux des Etats, à la lumière de l'évolution récente du Droit International et en harmonie avec la Charte des Nations Unies. Ce document déclare laconiquement dans son article 5 que « tout Etat a droit à l'égalité juridique avec les autres Etats ». L'Assemblée Générale, à laquelle il avait été soumis, a, dans une résolution du 6 décembre 1949, décidé de le transmettre pour étude aux Etats membres ⁽²⁰⁾.

Les rédacteurs de projets de Codes de Droit International ne manquent pas non plus d'y faire figurer l'égalité ; le projet d'origine européenne de BLUNTSCHLI, le projet nord-américain de DUDLEY-FIELD, le projet sud-américain de PESSOA la mentionnent respectivement aux articles 81, 16, 17.

La jurisprudence interne et internationale elle-même se réfère parfois expressément à la doctrine de l'égalité des Etats. Les cas sont assez rares, les décisions judiciaires invoquant ordinairement les principes de souveraineté et d'indépendance.

(18) Art. 2. — « Sans distinction de race ou de religion, ni de puissance, les Etats sont, à parité de civilisation, c'est-à-dire de conscience de leurs devoirs internationaux, libres et égaux en droit ».

(19) Convention sur les droits et devoirs des Etats, Art. IV : « Les Etats sont juridiquement égaux, ils jouissent des mêmes droits et ont une capacité égale pour les exercer. Les droits de chacun d'eux ne dépendent point du pouvoir dont chacun dispose pour en assurer l'exercice, mais du seul fait de son existence en tant que personne du Droit International ». — Déclaration ALVAREZ (acceptée par l'Académie diplomatique internationale, l'Action juridique internationale et l'International Law Association), art. 16 : « L'égalité juridique ne confère pas nécessairement une égale coopération à la constitution et au fonctionnement des organes préposés à la gestion des intérêts de la communauté internationale ».

(20) KELSEN. — The Draft Declaration on Rights and Duties of States, A.J.I.L., avril, 1950, T. 44, p. 289 ; Etude préparatoire relative à un projet de Déclaration des droits et des devoirs des Etats (Mémoire présenté par le Secrétaire Général des N.U., 1948).

Toutefois, dès 1812, la Cour Suprême des Etats-Unis consacrait formellement la théorie de l'égalité ; dans l'affaire du Schooner Exchange contre Mc Faddon, elle décidait que « la parfaite égalité et l'absolue indépendance des souverains était une des raisons qui les conduisaient à renoncer à l'exercice d'une partie de leur juridiction territoriale exclusive dans le cas de navires publics étrangers entrés dans leurs ports » (21).

En 1825, dans le cas de l'Antelope, le grand juge MARSHALL s'inspirait visiblement de VATTEL : « Il n'est pas de principe de droit général plus universellement admis que celui de la parfaite égalité des Etats. La Russie et Genève ont des droits égaux. Il résulte de cette égalité que « l'un ne peut pas légitimement imposer une norme à l'autre » (22).

En 1817, dans l'affaire du bateau français « Le Louis » soumise à la Haute Cour anglaise de l'Amirauté, Sir William SCOTT a présentée « la parfaite égalité et l'entière indépendance de tous les Etats » comme le grand fondement du Droit International Public (23).

Dans le litige entre le Salvador et le Nicaragua, qu'avait engendré la cession, par le Nicaragua, de bases navales aux U.S.A. (cession que le Salvador considérait comme menaçante pour sa sécurité), la Cour de Justice Centre-Américaine, dans sa sentence intervenue en 1917, a fait application du principe de l'égalité des Etats. Le Salvador invoquait l'incident d'Agadir pour montrer que dans des circonstances analogues, alors que l'Allemagne menaçait de saisir un port comme base navale sur la côte marocaine, la Grande-Bretagne et la France avaient allégué qu'une telle base serait une menace contre leur sécurité et avaient réussi à empêcher son établissement. Quant au Nicaragua, il niait qu'une assimilation fût possible entre les deux situations. La Cour décida que « l'Agadir case » était

(21) 7 CRANCH 116 (1812). V. Jean HOSTIE, Contribution de la Cour Suprême des Etats-Unis au développement du D.I., Cours Acad. La Haye, 1939, T. 69, p. 283.

(22) 10 WHEATON 66 (1825). — V. HOSTIE, *op. cit.*, p. 285. Dans cet arrêt, la Cour Suprême a décidé que le trafic maritime des esclaves, interdit par les Etats-Unis, demeurait légitime, en Droit Intern., pour les ressortissants des pays qui ne l'avaient pas interdit, les Etats, du fait de leur égalité, ne pouvant légiférer que pour eux-mêmes.

(23) 2 DODSON 210 (1817). — Ce sont le plus souvent les arrêts relatifs à l'immunité de juridiction de l'Etat étranger qui se réfèrent à l'égalité des Etats. A titre d'exemple : Poitiers, 16 juin 1949, Etat roumain c. Demoiselle Aricastre et autres, S. 1950, 2, 141, note Niboyet : « Attendu qu'il résulte du principe [de l'indépendance réciproque des Etats] qu'un gouvernement ne peut être soumis, pour les engagements qu'il a contractés, à la juridiction d'un Etat étranger ; que les compétences juridictionnelles des Etats sont nécessairement égales ; qu'aucune d'elles ne peut entreprendre sur les autres, à moins de titres conventionnels dérogeant au Droit commun ; qu'on ne saurait concevoir que l'Etat français puisse reconnaître à ses tribunaux un droit de juridiction sur des nations, ses égales, qui ne lui doivent point obéissance et auxquelles elle n'a pas le droit de commander... ».

parfaitement applicable. Peu importait que les Etats menacés fussent alors de grandes puissances militaires : c'est, en effet, un principe fondamental du Droit International Public que tous les Etats, quelle que soit leur grandeur relative, sont naturellement égaux en droits et obligations ⁽²⁴⁾.

Le principe de l'égalité a été invoqué devant la Cour Permanente d'Arbitrage, en 1903, dans l'affaire du Venezuela. Les puissances bloquantes (Grande-Bretagne, Allemagne, Italie) réclamaient un droit de préférence pour le paiement de leurs créanciers, en arguant qu'elles étaient seules à avoir couru des risques et à avoir engagé des dépenses. Le Venezuela et les puissances non bloquantes soutenaient, au contraire, que l'égalité des Etats faisait obstacle à tout traitement préférentiel. La sentence a reconnu le bien fondé de l'argument avancé par les puissances bloquantes ⁽²⁵⁾.

Devant la Cour Permanente de Justice Internationale, le juge MOORE s'est référé au « principe de l'égalité des Etats indépendants », dans son opinion individuelle relative à l'affaire du Lotus ⁽²⁶⁾. Il y a lieu de remarquer à cet égard que lorsque la Cour ou les juges dissidents ont invoqué l'égalité — ils ne l'ont fait qu'exceptionnellement — et l'indépendance des Etats, ils n'ont pas entendu approuver la doctrine naturaliste ; ils se sont servis de termes qui n'évoquent aucunement l'idée de certaines qualités juridiques inhérentes à l'Etat comme tel. « Le langage employé semble refléter plutôt la conception de principes objectifs faisant partie de l'ordre juridique international et déterminant, comme n'importe quelle autre norme juridique, les droits et devoirs réciproques des Etats. Rien ne semble donc justifier l'opinion que la doctrine des droits fondamentaux soit acceptée par la Cour » ⁽²⁷⁾. Est-ce à dire qu'il n'y ait aucune relation entre l'idéologie du Droit Naturel et les principes en question ? Nullement. Le Droit International porte des traces apparentes de l'influence du Droit Naturel, mais ces principes ont acquis au cours des siècles une existence propre, en dehors de toute considération de la nature de l'homme et des choses, pour devenir, d'après la jurisprudence de la Cour, partie du Droit positif ⁽²⁸⁾.

(24) A.J.I.L., 1917, T. 11, p. 719.

(25) BASDEVANT. — L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Venezuela, R.G.D.I.P., 1904, T. II, pp. 362-458.

(26) Publications de la C.P.J.I., Série A, N° 10, p. 69.

(27) MAX SORENSEN. — Les sources du D.I. Etude sur la Jurisprudence de la C.P.J.I., Copenhague, 1946, p. 119.

(28) Autres cas où le principe de l'égalité des Etats a été accueilli par la jurisprudence : sentence de la Cour Permanente d'Arbitrage du 13 octobre 1922 entre Etats-Unis et Norvège (A.J.I.L., T. 17, 1923, p. 392). — Arbitrage de la dette ottomane, sentence du Président BOREL du 18 avril 1925 (Mc NAIR et LAUTERPACHT, Annual Digest of Public International Law. Cases, 1925-6, p. 42). — Cas du DAVID J. ADAMS, American and British Claims Tribunal, 9 déc. 1921 (A.J.I.L., T. 16, 1922, p. 318).

Certains internationalistes préfèrent, eux aussi, voir dans l'égalité, plutôt qu'un droit des Etats, un *principe fondamental* du Droit International, c'est-à-dire une règle primordiale, génératrice, d'où toutes les règles secondaires devront dériver comme des conséquences logiques. CALVO dit que « l'égalité des Etats souverains est un principe de Droit Public généralement reconnu ». CHRÉTIEN, RIVIER, Max HUBER... peuvent être également cités au nombre de ceux qui partagent ce point de vue ⁽²⁹⁾. Il ne faut d'ailleurs pas chercher une trop grande précision chez les auteurs : c'est ainsi, pour ne citer que trois d'entre eux pris à des dates différentes, que FIORE, FAUCHILLE et BUSTAMANTE parlent tantôt du droit d'égalité, tantôt du principe d'égalité ⁽³⁰⁾.

En définitive, jusqu'à ces dernières années, surtout jusque vers 1920, l'égalité a été principalement considérée comme un droit fondamental des Etats ⁽³¹⁾. Quelques internationalistes vont même plus loin : ils font de l'égalité un *attribut* de l'Etat, c'est-à-dire un élément absolument nécessaire à son existence, une partie de son être. Ainsi OPPENHEIM écrit : « L'égalité devant le Droit International de tous les Etats membres de la famille des nations est une qualité invariable dérivée de leur personnalité internationale » ⁽³²⁾. En réalité, la différence est bien minime entre un attribut et un droit qui a pour caractéristique d'être fondamental, puisqu'il s'agit, dans les deux cas, d'un élément sans lequel l'Etat manquerait d'une des conditions indispensables pour sa libre existence.

C. — Fondement de l'égalité des Etats.

La théorie des droits fondamentaux est une théorie de Droit Naturel. L'égalité est considérée par la plupart des auteurs comme un simple *corollaire du Droit Naturel*. WHEATON, HALLECK.

(29) CALVO. — Le D.I. théorique et pratique, T. I, 1880, p. 326 ; CHRÉTIEN. — Principes de D.I., 1893, p. 162 ; RIVIER. — Principes du D. des G., T. I, 1896, p. 123 ; M. HUBER. — Die Gleichheit der Staaten, dans Festschrift für Kohler, Stuttgart, 1909 ; HEFFTER. — Le D.I. de l'Europe, 1873, p. 52 ; DE LOUTER. — Le D.I.P. positif, T. I, 1920, p. 236 ; DUPUIS. — Le D. des G., 1921 ; R. REDSLOB. — Hist. des grands principe du D. des G., 1923...

(30) FIORE. — Nouveau D.I.P., T. I, 1885, p. 38 et Le D.I. codifié, 1890, § 143 ; FAUCHILLE. — Traité de D.I.P., T. I, 1^{re} partie, 1922, p. 461 et 464 ; BUSTAMANTE. — D.I.P., T. I, 1934, pp. 237-277.

(31) KLUBER. — *Op. cit.*, p. 132 ; PIÉDELÈVRE. — Précis de D.I.P., T. I, 1894, p. 244 ; MÉRIGNAC. — *Op. cit.*, T. I, p. 310 ; DESPAGNET. — Cours de D.I.P., T. I, 1905, p. 180 ; BONFILS. — *Op. cit.*, p. 151 ; WHEATON. — Eléments de D.I.P., T. I, 1874, p. 150 ; HALLECK. — Intern. Law, T. I, 1893, p. 116 ; J.B. MOORE. — Digest of Intern. Law, T. I, 1906, p. 60 ; PRADIER-FODÉRÉ. — *Op. cit.*, T. 2, p. 7 ; MOYE. — Le D. des G. moderne, 1920, p. 119 ; SPIROPOULOS. — Traité théorique et pratique de D.I., T. I, 1933, p. 130 ; STRUPP. — Elém. de D.I.P., T. I, 1930, p. 117 ; ACCIOLY. — Traité de D.I.P., T. I, 1940, p. 212 ; SIBERT M. — Traité de D.I.P., T. I, 1951, p. 264.

(32) OPPENHEIM. — Intern. Law, T. I, 1937, p. 221 ; V. aussi G.B. DAVIS. — The elements of Intern. Law, 1916, p. 34.

CHRÉTIEN... parlent de « l'égalité naturelle » des Etats ⁽³³⁾ ; FIORE déclare : « De même que l'égalité juridique des individus, celle des Etats repose sur la loi naturelle » ⁽³⁴⁾.

Nombreux sont les auteurs qui marquent avec soin le *rattachement de l'égalité à la personnalité internationale*. C'est le cas, par exemple, de PIÉDELIÈVRE : « L'égalité, qui est un droit de l'homme, est également un droit des Etats. De même que les hommes, ayant les mêmes facultés essentielles, ont tous la personnalité juridique, et par conséquent sont tous juridiquement égaux, de même les Etats, qui sont des personnalités collectives, doivent avoir les mêmes caractères, méritent individuellement le même respect et jouissent tous de la même égalité juridique » ⁽³⁵⁾.

CARNAZZA-AMARI dit aussi que « si les hommes sont égaux par leur type et dans leurs droits, les Etats, qui sont des personnalités collectives composées d'hommes, sont de même des êtres juridiquement égaux » ⁽³⁶⁾.

Certains internationalistes voient un *lien de cause à effet entre la nature de la société internationale* — société composée de collectivités indépendantes simplement coordonnées par le Droit International — *et l'égalité des Etats*. Ainsi, pour PHILLIMORE, les droits des nations découlent de deux propositions :

1° Les Etats sont des personnes libres ;

2° Ils sont membres d'une communauté universelle. De la première proposition dérivent les droits relatifs à l'indépendance ; de la seconde les droits relatifs à l'égalité ⁽³⁷⁾.

Enfin, un dernier groupe d'auteurs *associent étroitement l'égalité des Etats à la souveraineté*. « En tant que souverains et indépendants les uns des autres, dit FAUCHILLE, les Etats sont entre eux sur le pied d'une égalité juridique ». Pour Ch. DUPUIS, l'égalité des Etats est « la conséquence naturelle et nécessaire de leur souveraineté et de leur indépendance » ⁽³⁸⁾.

(33) WHEATON. — *Op. cit.*, T. I, p. 150 ; HALLECK. — *Op. cit.*, T. I, p. 116 ; CHRÉTIEN. — *Op. cit.*, p. 163.

(34) FIORE. — *Nouveau D.I.P.*, T. I, 1868, p. 277.

(35) PIÉDELIÈVRE. — *Op. cit.*, p. 132 ; DESPAGNET. — *Op. cit.*, p. 180 ; KLÜBER. — *Op. cit.*, p. 132 ; MÉRIGNHAC. — *Op. cit.*, T. I, p. 234 ; BLUNTSCHLI. — *Le D.I. codifié*, 1881, art. 81 ; FIORE. — *Nouveau D.I.P.*, T. I, 1885, p. 374 ; J.B. MOORE. — *Op. cit.*, T. I, p. 60 ; ACCIOLY. — *Op. cit.*, T. I, p. 201 ; OPPENHEIM. — *Op. cit.*, T. I, p. 217.

(36) CARNAZZA-AMARI. — *Traité de D.I.P. en temps de paix*, T. I, 1880, p. 379.

(37) PHILLIMORE. — *Commentaries upon International Law*, T. I, 1871, p. 184 ; DE LOUTER. — *Op. cit.*, T. I, p. 232.

(38) FAUCHILLE. — *Op. cit.*, T. I, 1^{re} partie, p. 461 ; DUPUIS. — *Le D. des G.*, p. 23 ; HEFFTER. — *Op. cit.*, p. 52 ; RIVIER. — *Op. cit.*, T. I, p. 123 ; BONFILS. — *Op. cit.*, p. 151 ; BONDE. — *Traité élém. Le D.I.P.*, 1926, p. 211.

D. — Justification de l'égalité des Etats.

La doctrine qui proclame que tous les Etats ont des droits égaux est forcément amenée à justifier cette égalité à laquelle les faits semblent opposer un démenti formel.

Les solutions proposées sont diverses :

1° La plupart des auteurs considèrent les inégalités comme *matière de fait, non de droit*. « L'égalité, principe de droit, dit RIVIER, n'est point incompatible avec diverses inégalités effectives. Entre les Etats, comme entre les hommes, il existe en fait et nécessairement des inégalités de situation, d'influence, de force, de richesse. L'accord exprès ou tacite des nations les admet et les sanctionne. Ce sont des exceptions, qui doivent s'interpréter de façon limitative, tandis que la règle est d'interprétation extensive. L'égalité se présume, l'inégalité doit être démontrée » ⁽³⁹⁾.

L'égalité, c'est toujours l'égalité juridique, l'inégalité, c'est toujours l'inégalité de fait. En d'autres termes, quelle que soit la qualité des éléments constitutifs de l'Etat, la personnalité étatique reste toujours intacte. Ici, nous retrouvons l'influence de VATTEL : un nain n'est-il pas une personne aussi bien qu'un géant ?

Certains auteurs ne se contentent pas de déclarer que la conciliation est possible : ils affirment que l'inégalité de fait est un phénomène naturel qu'il faut respecter. « L'égalité juridique, dit FIORE, n'implique pas l'égalité de fait. Les inégalités de fait devront être respectées comme produit naturel de la liberté juridique elle-même » ⁽⁴⁰⁾.

PIÉDELIÈVRE développe cette idée. Les Etats sont égaux « au point de vue du droit absolu », mais non en puissance et en influence. Cette inégalité effective étant la conséquence naturelle de la personnalité et de la liberté étatiques, il ne faut pas espérer ni même souhaiter qu'elle disparaisse, car la supprimer serait porter atteinte à l'indépendance des Etats. L'inégalité de fait repose sur une loi naturelle tout autant que l'égalité juridique. « L'une ne détruit pas l'autre, l'inégalité matérielle des Etats n'est pas le produit de la volonté arbitraire des hommes, mais bien le résultat de la force même des choses ; en constater l'existence, ce n'est pas nier la personnalité des Etats, ni par suite, leur égalité juridique » ⁽⁴¹⁾.

2° D'autres internationalistes préfèrent opposer *égalité juridique et inégalité politique*. La violation de l'égalité serait un fait de nature politique, qui laisserait intacte l'égalité juridique. C'est à la suprématie des grandes puissances qu'est surtout appliquée

(39) RIVIER. — *Op. cit.*, T. I, p. 125.

(40) FIORE. — Le D.I. codifié, 1890, § 166.

(41) PIÉDELIÈVRE. — *Op. cit.*, T. I, p. 244.

cette idée. « L'hégémonie des grandes puissances, dit RIVIER, est un fait politique et n'a trait qu'à la politique. Ce n'est en aucune façon un principe juridique ; les questions de droit n'en sont point affectées ; il n'est point dérogé, par elle, au principe de l'égalité » (42).

C'est aussi l'opinion de Max HUBER, pour qui « la pratique et la doctrine sont d'accord sur ce point qu'une différenciation juridique des Etats et une hégémonie juridique des grandes puissances n'existent pas ». Les Etats ne présentent que « des différences politiques, qui peuvent devenir importantes juridiquement dans l'avenir, mais ne sont pas importantes juridiquement dans le présent » (43).

Quant à STRUPP, il refuse aussi tout caractère juridique à la supériorité des grandes puissances, à moins qu'elle ne soit basée sur une règle de Droit International Public : « autrement, elle est en contradiction avec ce dernier, comme c'est le cas le plus souvent, et de nature purement politique » (44).

Elle n'en met pas moins en danger l'égalité juridique. Aussi NYS adresse-t-il à la doctrine une véritable mise en garde. « Le Droit International est en grande partie un droit coutumier ; c'est dire que les précédents y ont une grande portée et que le fait accompli y est à un haut degré générateur de droit ; mais c'est dire aussi que le rôle de la science y est prépondérant. La science doit se garder d'approuver les procédés et les pratiques qu'essaie d'introduire une politique trop habile ; elle doit protester quand des théories dépourvues de base rationnelle et de fondement historique prônent l'hégémonie des grandes puissances, montrant en elles une institution destinée à assurer le règne de la liberté et de la justice dans la sphère des relations internationales » (45).

3° Une autre manière d'assurer l'intégrité du principe de l'égalité juridique, c'est de *distinguer jouissance et exercice des droits*. FAUCHILLE, écrit que « Les Etats, égaux au point de vue de la jouissance des droits, ne sauraient l'être au point de vue de l'exercice de ceux-ci. Les Etats dont la puissance, l'étendue ou les ressources sont faibles ne peuvent pas en fait, quoique pleinement souverains et indépendants, profiter de leurs droits comme ceux qui ont la force » (46).

(42) RIVIER. — *Op. cit.*, T. I, p. 125 ; DESPAGNET. — *Op. cit.*, p. 180 ; HEFFTER. — *Op. cit.*, p. 52 ; CHRÉTIEN. — *Op. cit.*, p. 165 ; DUPUIS. — *Le D. des G.*, p. 92 ; MOYE. — *Op. cit.*, p. 125 ; OPPENHEIM. — *Op. cit.*, T. I, p. 224 ; BUSTAMANTE. — *Op. cit.*, T. I, p. 257 ; ACCIOLY. — *Op. cit.*, T. I, p. 221.

(43) Max HUBER. — Die Gleichheit der Staaten, dans *Festschrift für Kohler*, 1909, p. 105.

(44) STRUPP. — *Op. cit.*, T. I, p. 112. Certains auteurs parlent « d'inégalité sociale » ; PRADIER-FODÉRÉ. — *Op. cit.*, T. II, p. 11 ; G. STREIT. — Les grandes puissances dans le D.I., R.D.I.L.C., 1900, T. 32, p. 16 ; FIORE. — *Nouveau D.I.P.*, T. I, 1868, p. 277.

(45) Ernest NYS. — *Etudes de Droit Intern. et de Droit Politique*, T. II, 1901, pp. 45-46.

(46) FAUCHILLE. — *Op. cit.*, T. I, 1^{re} partie, p. 464.

A propos des Etats « mi-souverains », Twiss déclare que leurs droits sont en substance les mêmes que ceux de n'importe quel autre Etat indépendant, et (que) l'on ne peut trouver de distinction que dans le mode d'exercice de ces droits ⁽⁴⁷⁾.

STRUPP distingue la capacité juridique (*Rechtsfähigkeit*) qui est une aptitude en puissance, et la capacité d'action (*Handlungsfähigkeit*) qui est la possession effective de droits découlant du Droit positif, la première pouvant exister sans la seconde. Les Etats sont égaux au point de vue de leur capacité juridique, qui est « une et indivisible », mais sont inégaux au point de vue de leur capacité d'agir qui peut présenter des « nuances » et « peut être presque nulle, comme elle peut être illimitée » ⁽⁴⁸⁾.

Sous une terminologie différente, CARNAZZA-AMARI fait une distinction semblable. Il oppose à l'« égalité de type » l'« inégalité de forme ». En effet, dit-il, « bien que chaque peuple possède virtuellement tous les droits, cependant il n'en réalise qu'une partie seulement. Par conséquent, chaque Etat peut avoir concrètement des droits n'existant pas dans les autres, qui n'ont pas également développé leur pouvoir, ne l'ont pas exercé sur les mêmes objets ou ne se sont pas trouvés dans les mêmes conditions » ⁽⁴⁹⁾.

E. — Domaine d'application de l'égalité des Etats.

Les internationalistes ne se bornent pas à un examen théorique de l'égalité des Etats. Ils en font l'application pratique. Signalons dès maintenant, pour ne plus y revenir, un des traits les plus saillants : pendant longtemps l'attention s'est portée presque exclusivement sur les questions de préséance, de cérémonial et d'étiquette diplomatiques. C'était là le champ d'application traditionnel de l'égalité des Etats ; les auteurs ne s'en écartaient guère, ou même pas du tout. Matière très importante alors, si l'on en juge par les nombreux incidents, voire par les guerres, qu'ont engendrés ces « graves riens » dont parle l'historien de la diplomatie française FLASSAN. Aujourd'hui les règles et usages de la préséance et du cérémonial ne soulèvent plus les mêmes difficultés et paraissent quelque peu futiles à nos esprits modernes, bien qu'il soit toujours vrai que « la puissance qui les néglige s'abaisse dans la société des nations au niveau d'un rustre grossier dans la société des individus » ⁽⁵⁰⁾. Nous laisserons de côté une matière aussi

(47) TWISS. — *Le Droit des Gens ou des Nations*, T. I, 1887, p. 24.

(48) STRUPP. — *Op. cit.*, T. I, pp. 40-41.

(49) CARNAZZA-AMARI. — *Op. cit.*, T. I, pp. 378 et s.

(50) T.J. LAWRENCE. — *Les principes du D.I.*, traduction DUMAS et LAPRADELLE, 1920, p. 297.

spéciale, qui relève de la diplomatie plutôt que du Droit International.

Progressivement le champ d'application de l'égalité des Etats s'est élargi. Le statut juridique des Etats, c'est-à-dire l'étendue des compétences dont ils sont investis, offre matière à des développements concernant l'égalité : distinction des Etats souverains et des Etats non souverains (Etats protégés, vassaux...) ; distinction des Etats unitaires et des Etats composés, l'union, dans ce dernier cas, pouvant se faire soit sur un pied d'égalité juridique (comme dans la confédération d'Etats, l'Etat fédéral, l'union personnelle ou l'union réelle), soit sur un pied de subordination (Etats protecteurs et protégés, suzerains et vassaux...) ; classification des Etats d'après leur puissance (grandes puissances et Etats secondaires).

En ce qui concerne l'exercice des fonctions internationales, il n'y a guère que deux points qui retiennent l'attention des auteurs : la représentation et le vote dans les conférences et congrès internationaux (l'accent étant surtout mis sur la règle de l'unanimité), la situation privilégiée, la suprématie des grandes puissances dans la communauté des nations (et, particulièrement avant la constitution de la S.D.N., l'action concertée des grandes puissances sous la forme du Concert européen).

Enfin, la doctrine fait ressortir dans quelle mesure l'égalité des Etats est respectée dans la composition et le fonctionnement des organes internationaux.

Section II

LA CRITIQUE ET LA NEGATION DE L'EGALITE DES ETATS

Jusque vers les dernières années du XIX^e siècle, le dogme de l'égalité des Etats a bénéficié d'une sorte d'immunité ; rares ont été les publicistes qui ont osé s'élever contre lui. Par contre, depuis lors, les critiques n'ont cessé d'une part de se préciser et de s'aggraver, d'autre part de se multiplier. Variables selon les auteurs, on peut les résumer en disant que la doctrine de l'égalité des Etats serait fausse, inapplicable, inutile, injuste, dangereuse.

A. — Fausse.

Il existe une loi de l'évolution, dégagée par DARWIN, qui conclut à l'avancement de tout le monde organique, c'est-à-dire à l'extinc-

tion des plus faibles et à la vie plus intense et plus variée des plus forts. Selon certains, cette loi s'appliquerait aussi aux rapports interétatiques. Les Etats sans force et sans vitalité s'achemineraient irrémédiablement vers la décadence, seraient destinés à disparaître. Ainsi le voudrait la loi générale du progrès, absolument contraire à l'égalité. Comme l'a écrit TREITSCHKE, un des principaux adeptes de la doctrine du militarisme allemand, « il est bien évident que si l'Etat est puissance, ce n'est bien que l'Etat le plus puissant qui répond à son idée. De là l'indubitable ridicule qu'il y a dans l'existence d'un petit Etat » (51).

Pour de nombreux auteurs, l'égalité des Etats est une fiction, du fait de la suprématie des grandes puissances. Selon l'internationaliste anglais T.-J. LAWRENCE, cette suprématie n'est pas un simple fait politique, mais un phénomène juridique, car « dans un système de règles tel que le Droit International, dont la validité dépend du consentement général, ce qui est politique est légal dès que cela est généralement adopté et pratiqué... Si, donc, l'autorité des grandes puissances a été reconnue si constamment durant la plus grande partie d'un siècle qu'elle est devenue une partie de l'ordre public en Europe, toute description qui refuse d'en admettre la légalité semble inadéquate, sinon inexacte ».

Le directoire des grandes puissances peut donc devenir un organe régulier de la vie internationale, à une condition toutefois : c'est qu'il n'ait en vue que l'intérêt commun. En effet, les grandes puissances, prises en blocs, « sont quelque chose de très différent d'une bande internationale armée de gourdins... Elles ont pour fonction de guider et de diriger, ce dont les autres Etats retirent de grands profits. Leur position est acceptée parce que la société des nations sent le besoin de leur autorité. Si elles cessent d'être utiles, leur prééminence leur sera retirée » (52).

L'opinion de WESTLAKE se rapproche de celle de LAWRENCE : la supériorité des grandes puissances est de nature juridique. WESTLAKE voit en elle l'amorce d'un gouvernement organisé parmi les Etats, « indispensable condition de la paix entre eux, tout comme le gouvernement national organisé a été l'indispensable condition de l'état de paix entre les particuliers » (53).

En France, PILLET a critiqué la classification traditionnelle des droits fondamentaux. L'égalité des Etats ne trouve pas grâce devant lui. D'abord il y a « inégalité flagrante » entre les Etats civilisés

(51) TREITSCHKE. — Extraits de Politik (cité par DUPUIS, *Le Droit des Gens*, p. 517).

(52) LAWRENCE. — *Les principes du D.I.*, trad. DUMAS et LAPRADELLE, 1920, pp. 273 et s. et *Essays on some disputed questions in modern International Law*, 1884.

(53) WESTLAKE. — *Traité de D.I.*, trad. LAPRADELLE, 1924, pp. 339-340 ; *Etude sur les principes du D.I.*, trad. NYS, 1895, pp. 91 et s.

et ceux qui ne le sont pas, les premiers s'arrogeant « certains droits de direction, de contrôle et parfois d'administration ». Il n'y a pas davantage égalité entre les Etats civilisés, car tous ne sont pas pleinement souverains. Il faut aller plus loin ; même les Etats dont la souveraineté est entière ne sont pas égaux en droits. Les grandes puissances « ont accaparé en fait le gouvernement des grands intérêts communs » et décident pratiquement seules des progrès du Droit International positif. Elles possèdent « une évidente supériorité de fait qui tend à se transformer en supériorité de Droit ». En conclusion, « bien éloignée de l'égalité des livres, la vie publique ne nous montre qu'inégalités, et cela suffit déjà pour que l'on ne puisse pas dire que l'égalité est un droit absolu, fondamental des Etats ».

Non seulement l'égalité n'est pas un droit fondamental, mais elle n'est même pas un droit. « L'égalité n'est pas, comme tendrait à le faire croire cette expression de droit à l'égalité, la source, la cause de leur identité de situation, c'est, au contraire, cette dernière qui constitue la cause de leur égalité ; et la chose est fort importante, car, lorsque sous l'influence de quelque événement, cette identité de situation vient à cesser, à sa suite s'évanouit l'idée d'égalité qui, si elle était un droit fondamental, devrait subsister jusqu'à la disparition complète de l'Etat » (54).

L'internationaliste américain P. MARSHALL BROWN répudie lui aussi l'égalité en termes formels. « Si les nations ne sont pas égales en influence morale, intellectuelle ou même matérielle ; si elles n'ont pas un égal avantage à l'ajustement des intérêts internationaux ; si elles n'ont pas une voix égale dans la création, l'interprétation et l'affermissement du Droit ; si, en fait, la prétention à l'égalité s'élève carrément sur la voie de l'organisation internationale elle-même, c'est alors folie d'insister sur le concept d'égalité comme principe de base du Droit des Gens ». Ce qu'est l'égalité des Etats ? « Réduite à sa plus simple expression, (elle) ne devient rien de plus qu'une affaire de courtoisie et de bonne forme » (55).

La plupart des auteurs, se basant sur la distinction entre l'égalité devant la loi et l'égalité des droits, acceptent l'égalité dans la première signification, mais la rejettent dans la seconde (tout

(54) PILLET. — Recherches sur les droits fondamentaux des Etats, R.G.D.I.P., 1898-99, T. 5 et 6, pp. 70 et s., 244 et s.

(55) P.M. BROWN. — International realities, pp. 15, 68-72 ; Theory of independence and equality of States A.J.I.L., 1915, T. 9.

au moins dans le sens de l'égalité absolue). Citons à titre d'exemple, MM. POLITIS, BASDEVANT, LE FUR, SCELLE ⁽⁵⁶⁾.

De même, pour M.-J.-L. BRIERLY, la théorie de l'égalité des Etats est exacte « si elle signifie seulement que les droits d'un Etat quels qu'ils soient, sont protégés par le Droit au même titre que ceux de n'importe quel autre, c'est-à-dire si elle nie simplement que la faiblesse d'un Etat soit un prétexte pour mépriser ses droits légaux » ⁽⁵⁷⁾. De son côté, le professeur américain GARNER qui, dans son cours à l'Académie de La Haye, attire l'attention sur le « déclin » du principe de l'égalité des Etats, déclare que, pour être acceptable, ce principe ne doit pas impliquer autre chose que le droit de tous les Etats, grands et petits, « à la même protection du Droit et à l'égalité de traitement quand ils se présentent devant les juridictions internationales » ⁽⁵⁸⁾.

Quant à KELSEN, il affirme que « l'égalité n'existe que comme une égalité théorique. Elle constitue l'expression d'un principe de théorie juridique et non de fond du Droit ». Interpréter l'égalité des Etats comme signifiant l'égalité de leurs droits est « manifestement contraire à la réalité juridique » ⁽⁵⁹⁾. Les internationalistes allemands VERDROSS et SCHEUNER rejettent eux aussi l'égalité entendue dans le sens de l'égalité des droits : il y a seulement égalité devant la norme internationale ⁽⁶⁰⁾.

B. — Inapplicable.

Le grand internationaliste écossais James LORIMER, un des plus célèbres adversaires de l'égalité des Etats, considère cette dernière comme « une chimère aussi irréalisable que l'union d'une tête de femme avec une queue de poisson ». Des trois formes possibles d'organisation internationale, la forme monarchique (monarchie universelle), la forme aristocratique (directoire des grandes puissances) et la forme démocratique (égalité des Etats), LORIMER constate que cette dernière est la seule qui n'ait jamais pu faire

(56) POLITIS. — Les nouvelles tendances du D.I., 1927, p. 31 et la Justice intern., 1924, p. 137 ; BASDEVANT. — Règles générales du D. de la P., Cours Acad. La Haye, 1936, T. 58, p. 587 ; LE FUR. — Précis de D.I.P., 1931, pp. 245, 349, et Règles générales du D. de la P., Cours Acad. La Haye, 1935, T. 54, p. 233 ; SCELLE. — Règles générales du D. de la P., Cours Acad. La Haye, 1933, T. 46, pp. 429-430.

(57) J.L. BRIERLY. — The Law of Nations, 1936, p. 91 ; Règles générales du D. de la P., Cours Acad. La Haye, 1938, T. 58, p. 104.

(58) J.W. GARNER. — Le développement et les tendances récentes du D.I., Cours Acad. La Haye, 1931, T. 35, pp. 702 et s.

(59) KELSEN. — Théorie générale du D.I., Cours Acad. La Haye, 1932, T. 42, p. 190.

(60) VERDROSS. — Règles générales du D. de la P., Cours Acad. La Haye, 1929, T. 30, p. 415 ; SCHEUNER. — L'influence du Droit Interne sur la formation du D.I., Cours Acad. La Haye, 1939, T. 68, p. 188.

l'objet d'une réalisation pratique. « Et cependant, dit-il, c'est la théorie que, de nos jours, vous trouverez exposée dans tous les livres comme étant la seule en accord avec la nature et celle à laquelle la pratique doit naturellement s'efforcer de s'adapter ». Théorie dont on peut dire qu'elle a été « répudiée par l'histoire ».

Tous les projets politiques et sociaux qui prétendent consacrer l'égalité des hommes ou des Etats, soit comme un fait actuel, soit comme un idéal, LORIMER les traite d'impossibilités « absolues et permanentes ». Et même, remarque-t-il, l'égalité des Etats... est, si possible, une fiction plus évidente que l'égalité de tous les individus... car, dans le cas des individus ou des citoyens, il y a des limites à la stature et à la force possibles, et par conséquent à l'inégalité, qui n'existent pas dans le cas des Etats. Un Etat peut être presque de n'importe quelle étendue ou puissance, à la fois absolument et relativement ». Le réalisme de LORIMER ne l'empêche pas d'affirmer que les droits des Etats doivent être sauvegardés : « mais cela ne se fera jamais en plaçant ces Etats dans une situation fausse et en les poussant à émettre des prétentions insoutenables » (61).

Le savant professeur préconise un plan concret d'organisation internationale où chaque Etat ait une influence proportionnée à sa valeur. Pour déterminer celle-ci, il propose de tenir compte de quatre facteurs :

1° L'étendue de l'Etat, ou la quantité des éléments qui le composent ;

2° Son contenu, ou la qualité de ces éléments ;

3° Sa forme, ou la manière dont ces éléments sont combinés ;

4° Son gouvernement, ou la façon dont ses forces sont mises en jeu (62).

En France, FUNCK-BRENTANO et SOREL soutenaient déjà, en 1877, que l'égalité des Etats n'est qu'« un mot sans portée ». Le passage suivant contient une intéressante comparaison sur la possibilité de réalisation de l'égalité dans l'ordre étatique et dans l'ordre international. « L'égalité civile et politique entre les sujets d'un même Etat peut devenir une réalité, parce que les lois de l'Etat peuvent être conçues de manière à établir l'égalité et à en garantir l'exercice ; mais entre les Etats il n'y a point de lois communes ; l'égalité n'a d'autre fondement et d'autre garantie que les mœurs des nations ; la différence du caractère national, de la culture intellectuelle, du développement moral, des traditions politiques, de la force de production, enfin de la situation géogra-

(61) LORIMER. — *The Institutes of the Law of Nations*, 1883-84, T. I, pp. 44, 170, 171 ; T. II, p. 193.

(62) LORIMER. — *Op. cit.*, chap. XVI. « The means of ascertaining the relative value of states ».

phique, détruit toute égalité réelle entre les Etats. Si, malgré tant de causes de diversité, tant de principes de contradiction, tant de motifs de désordre, des règles générales de conduite ont été posées et considérées comme également applicables à tous les Etats, ces règles ne prennent une valeur positive qu'autant qu'elles tiennent compte des conditions dans lesquelles les Etats sont placés les uns par rapport aux autres » (63).

Le professeur suisse SCHINDLER qui, dans sa « Contribution à l'étude des facteurs sociologiques et psychologiques du Droit International », s'est livré à une étude particulièrement intéressante de l'égalité des Etats, constate combien sa réalisation est rendue difficile par l'extrême individualité des Etats. La tendance à l'inégalité est, en règle générale, « d'autant plus prépondérante que les relations entre les Etats sont plus étroites... Dans une organisation internationale, l'inégalité de fait peut même devenir une inégalité juridique ». D'autre part, étant donné qu'en Droit International la norme spéciale prime la norme générale (*lex specialis derogat legi generali*) — à la différence de ce qui se passe en Droit interne — on serait tenté de dire que l'inégalité juridique est la règle (64).

Négatives aussi sont les conclusions de l'internationaliste américain C.-G. FENWICK. Il distingue trois significations de l'égalité : égalité des droits, égalité dans la protection des droits, égalité dans la création du Droit. La première n'existerait que si la loi ne faisait pas de discriminations ; la deuxième est réduite à n'être qu'une « formule vide », « en l'absence d'un organe exécutif international compétent pour opérer une pression physique en vue de protéger les Etats faibles » ; la troisième se heurte à la primauté des grandes puissances comme moyen de suppléer aux déficiences de l'ordre juridique international ; primauté que beaucoup d'auteurs considèrent comme de nature politique, mais à laquelle il faut reconnaître une valeur juridique (65).

C. — Inutile.

L'égalité des Etats, selon certains auteurs, n'aurait pas de signification propre. Elle n'est, dit WESTLAKE, « qu'un autre nom pour leur indépendance » (66). C'est aussi l'avis de P.-J. BAKER : « La doctrine de l'égalité juridique de chaque Etat en Droit international est une abstraction théorique superfétatoire..., ces

(63) FUNCK-BRENTANO et SOREL. — Précis du Droit des Gens, 1877, pp. 46-47.

(64) D. SCHINDLER. — Contribution à l'étude des facteurs sociologiques et psychologiques du D.I., Cours Acad. La Haye, 1932, T. 46, pp. 260 et s.

(65) C.G. FENWICK. — International Law, 1934, pp. 149 et s.

(66) WESTLAKE. — Traité de D.I., trad. LAPRADELLE, 1924, p. 338.

droits et règles qui ont toujours été attribués au principe de l'égalité ne peuvent être expliqués de manière adéquate que par le principe d'indépendance » (67).

Selon M. GUGGENHEIM, le principe de l'égalité des Etats « se confond avec celui de souveraineté... dont il ne fait que doubler l'idéologie » ; il est, par conséquent, tautologique « (68).

D. — Injuste.

La doctrine de l'égalité des Etats est injuste quand elle est entendue dans le sens de l'égalité absolue, car elle égalise alors sans tenir compte de la condition concrète de chaque Etat. Or, il est bien certain que les Etats n'ont pas tous les mêmes possibilités de fait.

M. LE FUR, entre autres auteurs, déclare que « s'il faut une égalité absolue, pourquoi n'existerait-elle pas aussi bien pour les charges sociales que pour les droits ? Il est trop commode pour un Etat qui sait ne pas avoir à participer à un tel effort de déclarer qu'il faut envoyer des forces internationales en Extrême-Orient ou en Amérique du Sud pour assurer le triomphe du droit ou le maintien de la paix. Si l'égalité des charges apparaît comme impossible et même ridicule, il faut bien admettre que la justice et la logique exigent également l'accord de droits spéciaux à ceux qui sont appelés à supporter des charges particulièrement lourdes » (69).

E. — Dangereuse.

En 1907, dans une allocution devant l'American Society of International Law, l'ancien Secrétaire d'Etat OLNEY déclarait en substance que le Droit International ne progressera pas tant qu'il consacrera des règles théoriquement plausibles, mais en conflit avec la pratique des Etats les plus civilisés et dangereuses par leurs effets essentiellement négatifs (70).

F.-C. HICKS reproche au principe de l'égalité des Etats :

1° De n'avoir pas protégé les petits Etats (71) ;

(67) P.J. BAKER. — The Doctrine of legal equality of States, dans *British Year Book of International Law*, 1923-24, pp. 1 et s.

(68) P. GUGGENHEIM. — L'organisation de la société intern., 1944, p. 108.

(69) LE FUR. — Règles Générales du Droit de la Paix, Cours Acad. La Haye, 1935, T. 54, p. 233.

(70) A.J.I.L., T. I, 1907, pp. 419-420.

(71) Le comportement de l'Allemagne hitlérienne est venu renforcer cette critique. La doctrine nationale-socialiste du D.I. voyait dans l'égalité absolue des droits, la Gleichberechtigung, l'expression la plus complète et la plus simple de l'ordre intern. (Sur la théorie de la Gleichberechtigung : BILFINGER. —

2° De leur avoir donné parfois trop de pouvoir. Par conséquent, il ne reste plus à choisir, semble-t-il, qu'entre deux solutions : la monarchie universelle (telle qu'elle était représentée par l'Empire romain) ou le « concert » des grandes puissances. HICKS rejette sans hésiter le premier système ; mais il critique aussi le second, qui a le tort de ne pas donner voix délibérative aux petits Etats, même quand leurs propres intérêts sont affectés. « Il nous semble, dit-il en conclusion, que le vrai problème est... d'imaginer un projet pour la représentation adéquate de tous les éléments dans leurs vraies proportions ». L'écrivain qui, selon lui, a su traiter le problème d'une façon scientifique est LORIMER ⁽⁷²⁾.

Dans un substantiel article où il trace à grands traits l'influence des idées de liberté et d'égalité sur les relations internationales, W.-A. DUNNING constate mélancoliquement qu'il en est résulté beaucoup de bouleversements, au milieu desquels « les peuples qui sont devenus libres ont presque invariablement oublié que les peuples sont par nature aussi égaux ». Les souverainetés se sont affrontées dans l'anarchie. Pour que la société internationale soit harmonieuse et pacifique, il faut qu'il existe en son sein un principe d'autorité. « Avec l'égalité comme attribut caractéristique de la liberté, l'existence sociale devient inconcevable. C'est l'autorité qui rend possible une forme de société humaine. Elle est aussi indispensable à une société de peuples qu'elle l'est à une société d'individus » ⁽⁷³⁾.

M. GIDEL affirme, lui aussi, que les idées égalitaires ont surtout « une valeur destructive ». Leur vertu n'apparaît qu'en présence d'une organisation qui les « épaulent » et en empêche la corruption. « C'est là le point capital qui a échappé aux théoriciens du Droit Naturel... ; en l'absence d'une organisation capable de protéger les droits des petits Etats, l'égalité naturelle est appelée à céder la place au privilège des forts » ⁽⁷⁴⁾.

Tendant à maintenir l'anarchie internationale, la théorie de l'égalité des Etats entrave le progrès institutionnel. Accepter ce « sophisme démagogique », c'est se condamner à la paralysie,

Gleichheit und Gleichberechtigung der Staaten, dans *National-sozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung*, p. 116 ; HASSAN CHAHID NOURAI. — Recherches sur la conception nationale-socialiste du D. des G., Th. Paris, 1938, pp. 226-242 ; J. FOURNIER. — La conception nationale-socialiste du D. des G., Th. Paris, 1939, pp. 71-76). Mais en même temps elle affirmait la supériorité raciale des peuples « aryens » et déniait toute valeur aux règles du D.I. contraires aux intérêts du Volk et de la Race. Aussi la Gleichberechtigung n'a-t-elle été qu'un instrument de lutte contre le système établi par les traités de 1919-1920 : elle a servi les visées expansionnistes du III^e Reich.

(72) F.C. HICKS. — The equality of States and the Hague Conferences, A.J.I.L., 1908, T. 2, p. 530.

(73) W.A. DUNNING. — La liberté et l'égalité dans les relations internationales, *Rev. Sc. pol.*, 1923, T. 46, pp. 228 et s.

(74) G. GIDEL. — Droits et devoirs des nations, *Cours Acad.* La Haye, 1925, T. 10, pp. 593 et s.

déclare M. BOURQUIN. On ne peut oublier impunément que « les grandes puissances détiennent les ressources sans lesquelles aucune décision de quelque importance ne peut s'inscrire dans la réalité des faits » ⁽⁷⁵⁾. M. SCELLE met lui aussi en garde contre « cet égalitarisme systématique, sentimental et irréal qu'a engendré la conception de la souveraineté et qui empêche tout aménagement efficace des compétences internationales » ⁽⁷⁶⁾.

(75) M. BOURQUIN. — Stabilité et mouvement dans l'ordre juridique intern., Cours Acad. La Haye, 1938, T. 64, pp. 449-450.

(76) G. SCELLE. — Précis de D. des G., Principes et systématique, 1932, T. 1. p. 241.

CHAPITRE V

REVOLUTION

(EGALITE DES ETATS ET MARXISME)

Le partage du monde en deux blocs, ralliés à deux systèmes antagonistes, nous amène à poser les questions suivantes : La doctrine marxiste du Droit International reconnaît-elle aussi l'égalité des Etats ? si oui, lui confère-t-elle des traits distinctifs ?

Jusqu'en 1948, il suffisait, pour répondre à ces questions, de se référer à la doctrine soviétique du Droit International. Mais, depuis cette date, une des démocraties populaires, la Yougoslavie, après s'être rangée aux côtés de l'U.R.S.S., s'en est ouvertement séparée, le 28 juin 1948, sans toutefois cesser de se réclamer de l'enseignement de MARX et de LÉNINE. Au contraire, c'est pour lui rester fidèle, alors que l'Union Soviétique est accusée de s'en écarter, que la Yougoslavie n'a pas hésité à provoquer un schisme.

Il nous faudra donc étudier l'égalité des Etats non seulement dans la doctrine soviétique du Droit International (Section I), mais aussi dans ce que les théoriciens marxistes yougoslaves appellent « Le Droit International socialiste nouveau » (Section II).

Section I

L'EGALITE DES ETATS DANS LA DOCTRINE SOVIETIQUE DU DROIT INTERNATIONAL

Le système marxiste, qui vise à réaliser l'égalité la plus complète des individus, postule aussi l'égalité dans les rapports internationaux. Mais, étant une Weltanschauung, une explication intégrale et originale de l'homme et du monde, il renouvelle la conception classique de l'égalité des Etats. C'est ce qu'il n'est pas sans intérêt de mettre en relief. Nous le ferons de la façon la plus objective, en citant autant que possible, les auteurs officiels.

L'U.R.S.S. tient le flambeau de l'idéal marxiste. Son apparition sur l'arène internationale a accentué la démocratisation du Droit des Gens. Pour comprendre l'influence sur celui-ci de la Révolution d'Octobre, il suffit de se référer à la constitution de l'U.R.S.S. de 1936. Les principes qui sont à la base de son régime interne, l'Union Soviétique les transpose dans le domaine des relations internationales et les réalise dans sa politique étrangère : constituée par des républiques souveraines (art. 15) jusqu'à posséder le droit de sécession (art. 17) et égales en droits (art. 13) ⁽¹⁾, elle « déclare la souveraineté et l'égalité entière dans le concert international de tous les Etats, grands et petits » ⁽²⁾.

STALINE et les hommes d'Etat soviétiques ont maintes fois, dans leurs discours, repris et développé cette déclaration, en même temps qu'ils ont dénoncé les pratiques impérialistes visant à faire pression sur les Etats faibles (Plan Marshall, Doctrine Truman...).

Quant à la doctrine soviétique, elle fait de « la reconnaissance de l'égalité de droits des nations et des Etats » une des « notions élémentaires » du Droit International ⁽³⁾. Cependant cette position de principe n'oblitére pas ses vues réalistes : elle ne condamne pas la prépondérance actuelle des grandes puissances. « Ce qui est nouveau, écrit KOROVINE, c'est que des privilèges sont accordés aux grands Etats démocratiques non dans leur propre intérêt, mais dans l'intérêt de tous les Etats, de la collectivité internationale globale » ⁽⁴⁾.

Si la doctrine soviétique proclame « l'égalité de droits des nations et des Etats », c'est sur l'égalité des nations ou des peuples qu'elle met l'accent, car l'Etat, selon la théorie marxiste, n'est qu'une organisation provisoire. Cette égalité, pas plus que celle des individus, ne peut être établie sur la seule base du Droit. Qu'est-ce en effet que le Droit ? Ce n'est qu'« une des superstructures édifiées sur la base économique » ; il exprime, par conséquent, comme la morale, la religion, l'art, etc..., la volonté de la classe dominante ⁽⁵⁾.

Il en est du Droit International comme du Droit en général : lui aussi présente un caractère de classe. Il est, selon KRYLOV, « une superstructure juridique édiflée sur l'économie mondiale, représentant la fixation des résultats de l'émulation et de la coopé-

(1) La loi du 1^{er} février 1944 a même donné aux Républiques fédérées la compétence d'établir des relations directes avec les Etats étrangers, la fixation des modalités générales réglant ces rapports étant toutefois réservée à l'U.R.S.S. La constitution a été modifiée en conséquence (art. 14 a, 18 a, 60 e).

(2) S. KRYLOV. — Les notions principales du Droit des Gens (La doctrine soviétique du D.I.), Cours Acad. La Haye, 1947, T. 70, p. 422.

(3) KRYLOV. — *Op. cit.*, p. 428.

(4) KOROVINE. — The second World War and International Law, A.J.I.L., oct. 1946, T. 40, p. 476.

(5) KRYLOV. — *Op. cit.*, p. 415.

ration entre classes dominantes de différents Etats dans leurs rapports externes, internationaux » (6). De même que dans les Etats les classes dominantes exploitent le peuple, de même essaient-elles de se dominer l'une l'autre dans leurs relations mutuelles.

Le Droit International a passé par trois stades : il a été successivement « esclavagiste », « féodal », « bourgeois ». Dans les deux premières phases, il ne saurait être question d'égalité des Etats. Dans la troisième, consécutive à une série de révolutions (en Hollande au XVI^e siècle, en Angleterre au XVII^e siècle, en France au XVIII^e), le Droit bourgeois s'établit sur la base d'une égalité formelle ; le Droit International nouveau a pour sujets les Etats bourgeois, souverains et égaux en droit.

S'agit-il d'une véritable égalité ? Loin de là. « Le droit International, dit KRYLOV, reflète avant tout à cette époque la volonté des classes dominantes des grandes puissances de l'univers, qui exercent une influence toute particulière sur le développement des relations internationales et — par là — sur le Droit International » (7). Quant à PACHOUKANIS, il déclare sans ambages qu'« à l'époque de l'impérialisme, le Droit International est une des formes, un des moyens à l'aide desquels les Etats impérialistes se combattent entre eux et procèdent au partage du butin, c'est-à-dire des territoires et des surprofits » (8).

Il faut conclure que le *Droit International est radicalement impuissant à établir à lui seul l'égalité des nations et des Etats*. Celle-ci ne dépend pas seulement d'un aménagement de la superstructure juridique, reflet des intérêts des classes dominantes. L'idée est soulignée par STALINE lui-même : « Autrefois, la question des nations opprimées était considérée comme une question purement juridique. Proclamation solennelle de « l'égalité nationale », déclarations sans nombre de « l'égalité des nations », voilà à quoi s'exerçaient les partis de la II^e Internationale, qui méconnaissaient le fait que parler de « l'égalité des nations » sous l'impérialisme, alors qu'un groupe de nations (la minorité) vit aux dépens de l'autre groupe de nations qu'il exploite, c'est se moquer des peuples opprimés » (9). Elle nécessite une modification de l'infrastructure économique, une réalisation préalable des conditions matérielles de l'égalité. Le marxisme-léninisme démontre, en effet, que la cause de l'inégalité entre les peuples dans le capitalisme réside dans le prélèvement d'un surprofit sur

(6) KRYLOV. — *Op. cit.*, p. 417.

(7) KRYLOV. — *Op. cit.*, p. 418.

(8) Cité par Joseph FLORIN. — La théorie bolcheviste du D.I.P., dans *Revue Internationale de la Théorie du Droit*, 1938, p. 111.

(9) STALINE. — Questions du léninisme, p. 55, cité par A. BEBLER, *La classe ouvrière et le principe de la souveraineté du peuple dans les rapports internationaux*, 1950, p. 23.

les pays économiquement arriérés par les pays plus développés, dans l'assujettissement de l'économie des uns par le capital financier des autres. L'égalité n'existera vraiment que lorsque les classes dominantes auront été anéanties, et qu'avec elles auront disparu les contradictions d'intérêts. Dans les Etats, les individus seront alors parfaitement égaux et l'oppression perdra toute raison d'être ; dans la société internationale, il n'y aura plus d'Etats capitalistes, et les peuples, libérés de toute domination, égaux eux aussi (égalité réelle, non de pure forme), seront fraternellement unis ⁽¹⁰⁾.

En attendant la réalisation du communisme à l'échelle mondiale, l'U.R.S.S. ne peut oublier, dans ses rapports avec les Etats capitalistes, qu'elle est seule à concevoir sainement l'égalité et à la proclamer sans arrière-pensées. Cette considération lui dicte une attitude particulière sur le plan international.

Tout d'abord, du point de vue juridique, l'U.R.S.S., obligée d'accepter, en attendant l'avènement du « Droit Intersoviétique », le Droit International bourgeois, rejette catégoriquement une partie des règles et institutions de ce Droit : toutes celles qui « contredisent ne serait-ce qu'une égalité formelle proclamée en son temps par la classe bourgeoise elle-même » ⁽¹¹⁾. KRYLOV donne comme exemple les traités inégaux, « ces instruments d'asservissement des Etats faibles » ⁽¹²⁾.

Par contre, les principes vraiment démocratiques, tels que celui de non-intervention, sont conservés : dépouillés de la gangue bourgeoise, ils sont affirmés avec une vigueur nouvelle.

Les juristes soviétiques défendent tout particulièrement la notion de souveraineté. Ils s'élèvent contre l'affirmation des auteurs occidentaux qui prétendent que la souveraineté est incompatible avec la coopération internationale ; au contraire, « la coopération normale comporte le développement des relations politiques et économiques entre des Etats égaux en droit, ainsi que le respect de leur souveraineté nationale » ⁽¹³⁾. La qualité de membre de l'O.N.U. n'affecte pas la souveraineté, car « l'O.N.U. n'est pas un super-Etat ; elle ne fait que coordonner l'activité concertée des Etats souverains » ⁽¹⁴⁾. Vouloir la transformer en un Etat mondial

(10) « La troisième période, disait STALINE au X^e Congrès du parti bolcheviste en 1921, est la période soviétique, période où les problèmes des nations dominantes et des nations subordonnées, les problèmes des rapports entre les colonies et les métropoles, sont renvoyés aux archives de l'histoire ». (Cité par A. BEBLER, *op. cit.*, p. 25).

(11) KRYLOV. — *Op. cit.*, p. 434.

(12) KRYLOV. — *Op. cit.*, p. 433.

(13) KRYLOV. — *Op. cit.*, p. 451 ; KOROVINE, *op. cit.*, p. 747.

(14) KRYLOV. — *Op. cit.*, p. 463.

est une « utopie réactionnaire » dont le but est de « garantir la suprématie mondiale aux groupements capitalistes » ⁽¹⁵⁾.

Quelles sont les raisons d'un attachement aussi indéfectible à la notion de souveraineté ? Laissons au professeur KOROVINE le soin de nous les indiquer.

Il y a d'abord une raison d'auto-défense. « Il est aisé de comprendre que, identifiant la cause de la « souveraineté » avec celle de l'Etat Soviétique, le gouvernement de l'Union des Républiques soviétiques socialistes ait été bien moins fasciné par le charme d'une thèse juridique qu'influencé par les intérêts réels de la République socialiste. Aussi longtemps que cette dernière doit garder sa qualité d'oasis communiste englobée dans le « cercle impérialiste », chaque limitation de la souveraineté soviétique serait une concession plus ou moins large aux principes politiques et économiques opposés et aux groupements sociaux dirigés par ces principes » ⁽¹⁶⁾.

Cette raison d'auto-protection se double du désir de défendre les autres Etats contre les visées impérialistes. « Dans un monde où il y a des riches et des pauvres, des exploiters et des exploités, des Etats faibles et des Etats forts, des pays indépendants et des colonies, rejeter la conception de la souveraineté ou les autres garanties juridiques de l'indépendance et de la liberté nationales servirait toujours ceux qui sont forts et ne profiterait jamais à ceux qui sont faibles » ⁽¹⁷⁾.

Enfin, la souveraineté étant pour les peuples coloniaux opprimés une « garantie de la libération du joug impérialiste », sa défense est propre à faciliter le rapprochement entre ces peuples et l'Union Soviétique ⁽¹⁸⁾.

Mais l'U.R.S.S. ne peut se contenter de faire une discrimination entre les règles du Droit International bourgeois afin d'éliminer celles qu'elle juge anti-démocratiques. Elle doit faire preuve de la plus grande réserve dans ses rapports avec les Etats non socialistes, puisque le régime capitaliste, négation même de la démocratie, est pour elle une menace permanente. L'Union Soviétique

(15) KRYLOV. — *Op. cit.*, p. 435.

(16) KOROVINE. — La République des Soviets et le D.I., R.G.D.I.P., 1935, T. 32, p. 299.

(17) KOROVINE. — The second World War and International Law, A.J.I.L., 1946, T. 40, p. 748. Dans son discours du 6 octobre 1947 aux N.U., M. VICHINSKY déclarait : « M. SPAAK a dit que la souveraineté des Etats " n'est plus à la mode ". M. SPAAK a tort, c'est lui qui voudrait rendre cette idée démodée, étant donné qu'elle n'est plus nécessaire aux pays capitalistes ; ces pays ont maintenant besoin du contraire : la suppression aussi bien de l'idée de souveraineté que de la souveraineté des autres Etats elle-même ». (Cité par BEBLER, *op. cit.*, p. 48).

(18) Cf. MINTAUTS CHAKSTE. — Soviet concepts of the State, International Law and Sovereignty, A.J.I.L., 1949, T. 49, p. 31.

est ainsi réduite à « occuper dans la communauté internationale une place à part » ⁽¹⁹⁾.

Est-ce à dire que toute relation, et même que toute collaboration, soient impossibles entre l'U.R.S.S. et les pays capitalistes ? Les juristes soviétiques, à la suite des hommes d'Etat, ne vont pas jusqu'à jeter pareille exclusive. Dès 1927, STALINE affirmait, lors de son entrevue avec la délégation ouvrière américaine, que l'existence de deux systèmes opposés n'empêchait pas la conclusion d'accords entre l'Union Soviétique et les Etats capitalistes dans les domaines de l'industrie, du commerce et des relations diplomatiques. Le 9 avril 1947, 20 ans plus tard, STALINE formulait la même opinion dans sa conversation avec Harold STASSEN ⁽²⁰⁾. De son côté, M. MOLOTOV déclarait dans son discours à l'Assemblée Générale de l'O.N.U., le 29 octobre 1946 : « La guerre a démontré avec une évidence parfaite que les Etats appartenant à des systèmes sociaux différents ont des intérêts communs d'une grande portée qu'ils ne peuvent défendre que par des efforts concertés » ⁽²¹⁾.

La coopération est donc possible, mais elle ne saurait dépasser un certain degré, puisque la solidarité idéologique fait défaut entre l'U.R.S.S. et le monde capitaliste. KOROVINE nous indique la mesure de la collaboration : « Le commerce sur la base de l'unité intellectuelle entre les pays de la culture bourgeoise et les pays de la culture socialiste est exclu, comme règle, et le système de normes juridiques qui lui correspond perd sa raison d'être, ce qui n'exclut pas, d'ailleurs, un commerce juridique partiel sur la base de la reconnaissance des valeurs de l'ordre qualifié humain, c'est-à-dire des valeurs non liées à une époque limitée et à un régime des formes politiques nettement déterminé, comme la lutte contre les épidémies, la conservation des monuments de l'antiquité, de l'art, etc... » ⁽²²⁾.

Ce comportement de l'Union Soviétique sur le plan international dénote un mépris certain des Etats capitalistes, mis en quarantaine mitigée. Attitude logique, nullement en contradiction avec l'égalité telle que la conçoit la doctrine marxiste. Les formes capitalistes sont, en effet, destinées à disparaître ; elles n'ont qu'une valeur relative. L'U.R.S.S. manœuvre avec elles selon ses intérêts, qui sont aussi ceux de la grande communauté socialiste de demain. Tous les moyens susceptibles de hâter la réalisation de cette dernière, l'Union Soviétique peut et doit les employer. Elle ne fait par là que

(19) B. MIRKINE-GUETZÉVITCH. — La doctrine soviétique du D.I., R.G.D.I.P., 1925, T. 32, p. 315.

(20) KRYLOV. — *Op. cit.*, pp. 425-426.

(21) KRYLOV. — *Op. cit.*, pp. 426.

(22) KOROVINE. — Le D.I. de l'époque transitoire, 1924, p. 15.

marquer son attachement indéfectible aux formes et aux principes socialistes, qui sont les seuls à posséder une valeur absolue et les seuls dignes d'être respectés.

L'égalité est un de ces principes. Sa réalisation, qui est au centre des préoccupations de l'Etat Soviétique, est subordonnée au triomphe de la révolution sociale mondiale. Cette révolution établira l'égalité des individus, en mettant fin, dans chaque Etat, à l'exploitation du peuple par la classe dominante ; elle établira aussi — et en même temps — l'égalité des peuples, en « reléguant l'Etat capitaliste au musée des antiquités ».

Autrement dit, on ne saurait parler de l' « égalité de droits des nations et des Etats » comme d'une réalité actuelle ; *elle est liée à celle des individus*, qui constitue une conquête et *se situe dans le futur*.

C'est seulement cette forme future d'égalité qui compte. Mais, au moment même où ses conditions d'existence seront réunies, l'Etat lui-même se dissoudra, dépérira parce qu'inutile, la contrainte n'ayant plus de raison d'être dans une société sans contradictions, où chaque individu aura une conscience claire de l'harmonie sociale. Les peuples communieront directement dans la fraternité ; libérés de l'oppression des classes dominantes, ayant tous les mêmes intérêts, ils formeront une grande et vraie démocratie, où chacun s'épanouira pleinement.

On aboutit donc logiquement à la conclusion suivante : L'égalité des Etats est un principe qui n'a de valeur que dans les étapes préparatoires du communisme intégral. Il fait partie du Droit International de la « période de transition », dont la fonction essentielle est de régler les modalités de coexistence entre l'Union Soviétique et le monde capitaliste. Comme ce Droit, il est essentiellement instable et provisoire ; sa valeur n'est que relative. Seule l'égalité future — égalité des peuples libres — obtenue après modification de l'infrastructure économique, a une valeur absolue ; l'égalité post-révolutionnaire justifie donc seule tous les moyens propres à la promouvoir. Il ne faut pas l'oublier quand on veut s'expliquer le comportement de l'U.R.S.S. dans le domaine international.

Section I

**L'EGALITE DES ETATS
DANS LE « DROIT INTERNATIONAL SOCIALISTE NOUVEAU »**

L'attitude de l'U.R.S.S. est aujourd'hui vivement critiquée par les théoriciens marxistes yougoslaves. Ils reprochent au premier pays socialiste de s'être écarté, aussi bien en théorie qu'en pratique, des principes formulés par Lénine pour les relations entre Etats socialistes, et même de les avoir brutalement violés. A l'appui de leur thèse ils citent en exemple la dénonciation unilatérale, par l'Union Soviétique et ses satellites d'Europe centrale et orientale, de tous les traités d'assistance mutuelle ainsi que des accords et arrangements commerciaux conclus, depuis la guerre, avec la Yougoslavie, et la méconnaissance des règles élémentaires du Droit diplomatique classique à l'égard des diplomates yougoslaves. D'autre part, l'U.R.S.S. est responsable, comme le soulignait le Maréchal TITO dans une déclaration faite à Ljubljana en novembre 1948, de ce que « les relations économiques entre les pays socialistes sont toujours fondées sur les principes capitalistes d'échange des biens ».

En juin 1948, le schisme est consommé. Le Maréchal TITO refuse d'aligner aveuglément sa politique sur celle du Maréchal STALINE. Or, d'après la doctrine soviétique officielle, confirmée par la pratique, les démocraties populaires ne pourraient progresser dans l'édification du socialisme que sous l'égide de Moscou, qu'en se pliant avec docilité aux directives et à la discipline staliniennes dans tous les secteurs : politique, économique, social. L'orthodoxie absolue serait la condition sine qua non du triomphe mondial du communisme. Sans l'inspiration, l'exemple et la protection de l'Union Soviétique, les nouvelles démocraties seraient incapables de survivre en face de l'impérialisme occidental et de la réaction interne.

Le problème posé est celui des rapports entre Etats socialistes ; ces Etats sont-ils tous rigoureusement égaux ou doivent-ils reconnaître la primauté de l'un d'eux, la grande Union Soviétique, dans l'édification du socialisme ?

Cette question n'a pas retenu, semble-t-il, l'attention des juristes soviétiques avant 1947. A cette date, deux articles parus presque simultanément en ont révélé l'importance ⁽²³⁾.

(23) V. RUTH AMENDE ROSA. — The Soviet Theory of people's democracy, dans *World Politics*, T. 1, 1948, pp. 506 et s.

La revue *Bolshevik* citait, apparemment sans les désapprouver, les propres paroles du Secrétaire Général du parti communiste yougoslave, M. Kardelj, qui déclarait : « Les forces démocratiques du peuple travailleur, dirigées par la classe ouvrière, contiennent en elles-mêmes les éléments et les conditions nécessaires pour la construction la plus grandiose du socialisme dans notre pays » (24).

Dans la revue *Planovoe Khoziaitsvo*, le professeur russe LEONTIEV, tout en affirmant que la victoire préalable du socialisme en U.R.S.S. avait été la condition de son avènement dans l'Europe Centrale et Orientale, ne niait pas la possibilité de sa construction unilatérale dans les nouvelles démocraties. La thèse stalinienne du « socialisme dans un seul pays » a été une position de stratégie révolutionnaire. Elle a porté ses fruits. « Il est clair maintenant, après la victoire du socialisme dans l'Union Soviétique, que des possibilités autrefois inexistantes, sont offertes aussi aux petits peuples. L'expérience contemporaine de la Bulgarie, de la Yougoslavie et des autres pays de démocratie nouvelle en fournit la pleine évidence » (25).

Depuis juin 1948, la théorie soviétique, dont la caractéristique est le réalisme et l'opportunisme, a catégoriquement nié, au contraire, la possibilité de construire le socialisme sans l'assistance de l'U.R.S.S., sans le recours « à l'expérience soviétique dans la construction du socialisme ». L'attitude envers la patrie de LÉNINE est devenue la pierre de touche du vrai internationalisme : « une profonde dévotion à la cause du socialisme et du communisme est inséparable d'une dévotion profonde envers l'Union Soviétique » (26).

Le Professeur BURDZHALOV le déclare avec une rude franchise : « Il est impossible de tenir pour correcte l'affirmation que chaque pays marche vers le socialisme par sa propre voie, complètement indépendante. Parler ainsi, c'est nier délibérément la signification internationale du bolchevisme. La conformité générale au droit durant la transition du capitalisme au socialisme, révélée par MARX et ENGELS et confirmée, concrétisée et développée par LÉNINE et STALINE sur la base de l'expérience du parti bolcheviste et de l'Etat soviétique, est obligatoire pour tous les pays » (27).

C'est sur ce point précisément que la Yougoslavie n'est pas d'accord avec l'U.R.S.S. En tant qu'Etat socialiste, elle se considère comme égale à cette dernière ; elle refuse d'accepter indistinctement

(24) *Bolshevik*, N° 22, 1947, p. 47 (citation dans l'art. de R.A. ROSA, p. 506).

(25) *Planovoe Khoziaitsvo*, N° 4, 1947, p. 70 (cité par R.A. ROSA, p. 507).

(26) KUUSINEN. — Are you for or against the Soviet-Union, dans *New Times*, N° 39, 1948, p. 4.

(27) *Bolshevik*, N° 17, 1947, p. 51 (cité dans l'art. de R.A. ROSA, p. 508).

tous les mots d'ordre de Moscou, sans avoir la faculté d'en apprécier le bien-fondé ⁽²⁸⁾.

D'après elle, *le comportement de l'U.R.S.S. ne correspond pas à la pensée de LÉNINE*. Il est certain que le grand organisateur du régime bolchevik en Russie, « chercheur scientifique révolutionnaire » plutôt que prophète, n'a pas prévu, ne pouvait pas prévoir, toutes les formes concrètes ni l'importance considérable que prendraient les relations entre les Etats socialistes ; aussi ne faut-il interpréter la doctrine léniniste qu'avec une extrême prudence, et il est bien évident qu'aucun Etat ne peut s'arroger le monopole de cette interprétation.

Dans la Yougoslavie exclue du Kominform, des théoriciens se sont remis à l'étude de MARX et de LÉNINE pour découvrir les vrais principes fondamentaux qui doivent gouverner les rapports entre le Etats socialistes durant la période de transition marquée par la décadence du capitalisme. Pour désigner l'ensemble de ces principes ils ont accrédité l'expression de « Droit International socialiste nouveau ». Ce droit s'oppose à celui qui est issu du « révisionnisme stalinien » et qui s'est traduit par un abandon complet de la véritable doctrine socialiste telle que la concevaient MARX, ENGELS et LÉNINE.

Dans une étude récente sur « La classe ouvrière et le principe de la souveraineté du peuple dans les rapports internationaux » ⁽²⁹⁾, le Docteur Alès BEBLER, un des principaux spécialistes yougoslaves des questions de politique étrangère, constate que la science juridique soviétique, qui a toujours beaucoup insisté sur les problèmes soulevés par la coexistence des mondes socialiste et capitaliste, a totalement négligé le problème de la création « du Droit International de l'époque socialiste », valable entre les pays de démocratie marxiste. Il est, en effet, significatif que le manuel de Droit International élaboré par l'Institut de Droit de l'Académie des Sciences de l'U.R.S.S., sous la rédaction des plus éminents juristes soviétiques, et publié par le Ministère de la Justice de l'U.R.S.S., ne fasse aucune mention de cette question ⁽³⁰⁾.

Sur quelles bases sera établi le Droit International socialiste nouveau dont la création s'impose ? Sur l'enseignement authentique de MARX et de LÉNINE, sur les vrais principes fondamentaux qu'ils ont formulés. Au nombre de ces principes, M. BEBLER place l'égalité

(28) V. : The Soviet-Yugoslav dispute, Royal Institute of International Affairs, London and New-York, 1948 ; Adam B. ULAM. — The Yugoslav-Russian dispute and its implications, dans World Politics, 1948-49, T. 1, pp. 414-425 ; MILAN BARTOS. — Jugoslavia's struggle for equality, dans Foreign affairs, avril 1950, pp. 427-440.

(29) Alès BEBLER. — La classe ouvrière et le principe de la souveraineté du peuple dans les rapports intern., éd. Le Livre Yougoslave, 1950.

(30) A. BEBLER. — *Op. cit.*, p. 52.

économique et politique réelle entre les Etats dans le socialisme, la liquidation des « classes » entre les nations et la nécessité de créer une communauté internationale « sans classe ». La pratique internationale actuelle de l'U.R.S.S. se trouve donc infirmée : dans ses rapports avec la Yougoslavie, elle a violé « les règles essentielles du Droit International socialiste », en appliquant « le Droit International impérialiste » d'après lequel il est permis à un Etat fort d'exercer une pression sur un Etat faible ⁽³¹⁾.

Sur les règles essentielles du Droit nouveau, et tout spécialement sur celle de l'égalité, un autre juriste yougoslave, M. LAPENA, met lui aussi l'accent, dans un article intitulé « Le Droit International et les rapports entre les Etats socialistes » ⁽³²⁾. A vrai dire, c'est même plus qu'une égalité qui devrait exister entre ces derniers, c'est une véritable fraternité, une entr'aide mutuelle, conformément à la maxime : prolétaires de tous les pays, unissez-vous ! Le Droit International socialiste nouveau, écrit M. LAPENA, « sera fondé sur la vraie égalité des Etats socialistes, sur le principe de l'entr'aide générale économique, politique, diplomatique et militaire, sur le respect réel de la souveraineté... D'après ce droit nouveau, les frontières entre les Etat socialistes deviendront une liaison pour de nombreux rapports et non plus des murs d'isolement. Le Droit International socialiste nouveau, expression des rapports justes et corrects entre les Etats socialistes, serait premièrement un droit particulier et servirait ensuite de puissant pôle d'attraction pour les masses du monde qui aspirent à la coopération internationale et à la paix ».

Sur le plan économique, M. MELENTIJE POPOVIC, ministre du Commerce extérieur du Gouvernement fédéral yougoslave, propose de rompre franchement avec les errements du capitalisme et de se conformer à la règle de l'égalité. Reconnaisant, lui aussi, que cette règle n'est pas respectée dans les rapports entre pays socialistes, qu'« à sa place c'est l'inégalité, le pillage et l'exploitation qui font rage », il proclame l'obligation, pour les Etats développés, d'abolir l'exploitation des Etats petits et arriérés, et de leur fournir « une aide réellement socialiste », afin de leur permettre d'accéder le plus rapidement possible à « une égalité réelle, c'est-à-dire économique » ⁽³³⁾.

Mais, pour avoir vraiment une vue d'ensemble du Droit Inter-

(31) Dans son rapport au 6^e Congrès du parti communiste yougoslave (3 nov. 1952), Tito a accusé l'U.R.S.S. d'avoir « trahi sa mission de défendre les petits peuples » et de s'être engagée dans « les anciennes voies tsaristes de l'expansionnisme impérialiste ».

(32) Revue Nasa Zakonitost (Notre légalité), 1949, N^o 2-3, pp. 77-81. (Résumé dans Revue Internationale du Droit Comparé, 1950, N^o 2, p. 345).

(33) MELENTIJE POPOVIC. — Les rapports économiques entre Etats socialistes, Paris, 1949 (éd. Le Livre yougoslave), pp. 118 et s.

national socialiste nouveau, il faut se reporter à l'ouvrage de M. DJILAS — son principal théoricien — sur « Lénine et les rapports entre Etats socialistes » (34). M. DJILAS tire de la doctrine de LÉNINE certains principes fondamentaux de la vie internationale qui doivent être scrupuleusement observés dans le monde anti-capitaliste. Ils se ramènent à l'affirmation que toutes les nations socialistes sont sur le même plan, qu'aucune d'elles n'a le droit de s'arroger la direction du mouvement démocratique révolutionnaire.

Quels sont, en effet, ces principes ?

a) D'abord la liberté des nations de disposer d'elles-mêmes, c'est-à-dire d'édifier librement, sans avoir à subir de contraintes extérieures, leur propre Etat socialiste. LÉNINE a bien parlé de la « dictature mondiale du prolétariat », de « l'économie mondiale », de « l'Etat socialiste mondial », voire de « la République fédérative socialiste mondiale », mais, selon M. DJILAS, ce sont là de simples mots d'ordre pour la mobilisation des masses de son temps. LÉNINE a aussi écrit que, si toutes les nations doivent venir au socialisme, « toutes n'y viendront pas tout à fait de la même façon, chacune apportera sa particularité dans telle ou telle forme de démocratie, dans telle ou telle variante de la dictature du prolétariat, dans tel ou tel rythme de transformation socialiste des divers aspects de la vie sociale » (35).

b) Deuxième principe : celui de la libre volonté dans les rapports entre Etats socialistes, autrement dit le droit pour eux « de déterminer par un acte de libre volonté leurs rapports avec d'autres peuples ».

c) L'égalité en droits des Etats socialistes est affirmée comme étant dans la ligne de la doctrine léniniste ; elle fait obstacle aux tentatives d'hégémonie d'un Etat socialiste sur les autres. L'égalité des Etats se double de l'égalité des partis ouvriers au pouvoir.

d) Le principe de l'exclusion de la violence dans les rapports entre pays socialistes.

e) Le principe du rapprochement des peuples dans le socialisme, basé sur « l'aide désintéressée et sans esprit de domination » qu'ils doivent se donner mutuellement.

(34) MILOVAN DJILAS. — Lénine et les rapports entre Etats socialistes, Paris, 1949 (Editions Le Livre Yougoslave).

(35) Cité par M. DJILAS, *op. cit.*, p. 68 ; KARL MARX avait dit lui-même en 1872, au meeting d'Amsterdam : « Nous savons que nous devons tenir compte des institutions, des coutumes et des traditions des différents pays » (cité p. 66).

f) Enfin, corollaire de la suppression de l'exploitation de l'homme par l'homme, la proscription de l'exploitation d'un Etat socialiste par un autre Etat socialiste.

De ces normes fondamentales, conformes à la doctrine de MARX et de LÉNINE, l'Union Soviétique s'est écartée ; elle continue à baser ses relations avec des Etats devenus pleinement démocratiques sur le principe capitaliste de l'inégalité. Tant il est vrai qu' « il ne peut pas y avoir dans le socialisme de nation ou d'Etat qui « mène » sans risque de se transformer en Etat ou nation qui domine » (36). C'est en retrouvant les vrais principes du marxisme-léninisme que l'on assurera le triomphe mondial du socialisme.

(36) M. DJILAS. — *Op. cit.*, p. 125.

DEUXIEME PARTIE

LE PROBLEME DE L'EGALITE DES ETATS

La doctrine que nous venons d'étudier trouve-t-elle confirmation dans la réalité ? Si oui, dans quelle mesure ? Telles sont les questions qui se posent naturellement et auxquelles nous allons essayer de répondre.

Nous commencerons par nous demander si tous les Etats sont égaux au point de vue de l'application du Droit International, si l'on peut parler d'une égalité des Etats devant le Droit International (chapitre I).

Le second aspect de l'égalité retiendra ensuite notre attention : nous rechercherons si l'égalité des compétences internationales est bien réelle. Cette investigation suppose un examen de la situation des Etats. Nous le ferons en premier lieu dans le cadre de la société internationale inorganique (chap. II et III), puis dans celui de la société internationale organisée (chap. IV et V). Dans chaque cas, il sera nécessaire de considérer non seulement la situation de droit des Etats (le Droit International reconnaît-il à tous les Etats des compétences égales ?), mais aussi leur situation de fait (certains Etats ne s'arrogent-ils pas, en fait, des compétences plus étendues ?).

C'est seulement après cet examen, et sur la base des conclusions qu'il nous permettra de formuler, que nous porterons un jugement sur la valeur de la doctrine de l'égalité des Etats (chap. VI).

CHAPITRE PREMIER

EGALITE DES ETATS ET APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL

Nous avons présenté l'égalité devant la loi comme étant une solution du problème de l'application du Droit (1). Elle signifie que la règle juridique, soit qu'elle protège, soit qu'elle oblige, est appliquée sans exception à tous les destinataires qu'elle vise, sans que puisse intervenir aucune discrimination non prévue par la règle elle-même. Il y a égalité dans l'application de la loi, dit Kelsen, quand seules entrent en ligne de compte les différences qui sont reconnues par la loi ; en d'autres termes, quand il n'y a pas de traitement préférentiel ou différentiel basé sur des considérations extra-légales.

Le Droit International s'applique-t-il d'une manière égale à tous les Etats ? Les protège-t-il et les oblige-t-il tous au même degré ? Tous ceux qui sont compris dans le groupe relevant des mêmes normes juridiques sont-ils soumis à celles-ci dans la même mesure ?

Dans les ordres juridiques étatiques modernes, l'égalité devant la loi, si elle ne date pas d'une époque lointaine, existe réellement. La loi est la même pour tous ; par exemple, les conditions de validité du testament olographe sont exactement les mêmes pour un ministre ou un parlementaire que pour le plus humble paysan ; les prescriptions du Code de la route s'imposent à tous les usagers, quelle que soit la qualité de ces derniers. Certes, il peut arriver que les organes chargés d'appliquer la loi — et, par principe, de l'appliquer également — en profitent pour favoriser, ou, au contraire, pour brimer certains individus ; mais ce n'est pas là un phénomène général. Les privilèges (*privata lex*, loi privée, particulière — favorable ou non) étaient la règle sous l'Ancien Régime, ils ont aujourd'hui disparu.

Si l'on compare l'ordre international à l'ordre interne, on constate

(1) *Supra*, p. 5.

que l'égalité devant le Droit n'y est pas réalisée au même degré. Deux anomalies sont particulièrement choquantes : la soumission forcée de certains Etats à des règles juridiques imposées par d'autres Etats et, inversement, la soustraction de certains Etats à des normes juridiques qui devraient normalement les régir.

1° Le premier défaut tient au procédé d'élaboration du Droit International : *le procédé conventionnel*. Les parties au traité sont livrées à leurs propres forces. Comme elles sont rarement égales en fait, la plus puissante aura tendance à faire pression sur la plus faible pour l'amener à accepter les règles dont elle désire l'adoption. On affirmera cependant, du point de vue juridique, l'égalité formelle des positions de chaque Etat, et l'on prétendra que la convention s'est formée librement. Mais, dans la réalité des choses, il faut reconnaître que l'accord a été plus ou moins imposé. Si toutes les parties sont soumises aux normes inscrites dans la convention, certaines ont librement consenti à se placer sous leur empire, alors que d'autres y ont été contraintes. On ne peut plus parler d'égalité, car celle-ci a pour conséquence, ainsi que le soulignait le juge MARSHALL dans l'affaire de l'Antelope, qu'aucun Etat ne peut imposer une règle à un autre ⁽²⁾.

Nous pourrions citer d'innombrables exemples à titre d'illustration ; nous en trouverons de typiques dans la suite de cette étude. Sans remonter bien loin dans le passé, contentons-nous de celui que nous offre le traité de paix avec le Japon : les Etats-Unis ont annoncé aux 50 nations invitées à San Francisco pour discuter ce traité qu'aucune modification ne serait acceptée au texte communiqué par eux ⁽³⁾. Les signataires ont ainsi souscrit un certain nombre de règles pratiquement imposées par cette grande puissance mondiale, victorieuse du Japon et seul occupant de ce pays : les Etats-Unis.

Dans l'ordre étatique, la liberté des conventions peut engendrer des abus semblables dans les rapports entre individus. Mais derrière les parties il y a le législateur, qui peut intervenir pour rétablir le juste équilibre : il l'a fait, par exemple, dans les rapports du capital et du travail. Dans l'ordre international, au contraire, cette garantie fait défaut.

On peut déplorer cette situation. Elle n'en est pas moins réelle, puisqu'il n'est pas douteux que le mécanisme conventionnel joue, dans l'élaboration du Droit International, un rôle prédominant.

2° L'autre défaut n'est pas moins choquant : on voit des Etats

(2) *Supra*, p. 72.

(3) Cf. Le Monde, 31 août 1951, article de M. BOREL.

se soustraire d'eux-mêmes à l'application de règles juridiques gênantes.

L'un des moyens employés à cet effet est la pratique des *réserves*. Alors que, dans l'ordre juridique interne, la loi dans son ensemble est obligatoire pour tous ceux qu'elle vise, nul ne pouvant faire un choix parmi ses dispositions afin d'en écarter certaines, les Etats, eux, n'acceptent souvent l'ensemble d'une convention que sous le bénéfice de telles ou telles modalités : exclusion d'un article, modification de sa portée, etc. Une réserve est donc une stipulation dérogatoire à un traité. Cet usage défectueux développe une diversité de régimes incompatible avec la fonction unificatrice de la réglementation conventionnelle et avec le principe de l'égalité soumission au Droit.

Mais le cas extrême, le plus brutal, le plus grave d'insubordination au Droit International, c'est celui de la transgression d'une de ses règles, quelle que soit la source formelle de cette règle.

Dans l'Etat, les organes juridictionnels et exécutifs interviendraient aussitôt pour constater la violation commise, stabiliser l'ordonnancement juridique un moment compromis et, le cas échéant, assurer l'effectivité du Droit. Rien de tel dans la société internationale inorganisée. Pas de tribunaux : la souveraineté s'y oppose. Et pas de force publique au service du Droit International. Une seule issue : le recours à la violence, *la guerre*. Mais si la guerre est une arme que les puissants peuvent utiliser contre les faibles, la réciprocité n'est pas vraie. L'histoire prouve que les petits Etats se sont trouvés souvent désemparés pour assurer le respect du Droit que les grandes puissances, dépositaires de la plus grande force, ont parfois méconnu avec cynisme.

Au stade de l'organisation internationale cette inégalité s'atténue ; elle pourrait même disparaître : tout dépend des règles normatives en vigueur et de l'efficacité des organes institués.

Depuis 1921 existe un tribunal international organiquement plus évolué que la Cour Permanente d'Arbitrage : la Cour Permanente de Justice Internationale devenue la Cour Internationale de Justice en 1945, rattachée hier à la S.D.N., aujourd'hui à l'O.N.U. Mais la compétence de cette cour est, en principe, facultative : elle ne peut être saisie par voie de citation directe, comme les tribunaux nationaux, mais seulement qu'en vertu de l'accord des parties, manifesté sous la forme d'un compromis. C'est là un très grave défaut : pour que la juridiction puisse remplir efficacement sa mission, il ne suffit pas qu'elle soit permanente ; il faudrait aussi qu'à l'exemple de la juridiction interne elle soit obligatoire. La soumission des Etats au Droit International ne dépendrait plus alors de leur volonté ; ils ne pourraient plus se soustraire aux règles qui leur sont applicables. Signalons toutefois l'important

correctif résultant de la clause optionnelle de l'art. 36 al. 2 du Statut de la C.I.J. : ce système, auquel ont souscrit d'assez nombreux Etats, laisse à ces derniers la faculté d'admettre la compétence obligatoire de la Cour dans leurs rapports réciproques moyennant une simple déclaration.

Imparfait est aussi l'exercice de la fonction exécutive dans le cadre de la S.D.N. et de l'O.N.U.

Le Pacte amputait sur certains chefs la compétence de guerre et en réglementait l'utilisation : interdiction de faire la guerre à un Etat qui se conforme à la sentence arbitrale (art. 13, al. 4) ou à une recommandation du Conseil à l'unanimité (art. 15, al. 6) ; prohibition de la guerre ayant pour effet de porter atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique des Etats (art. 10) — obligation de recourir, avant de déclencher la guerre, à une procédure de règlement pacifique et institution d'un moratoire de guerre (art. 12, al. 1).

Il subsistait néanmoins de trop nombreuses hypothèses où la guerre restait licite : guerre entreprise après le moratoire de 3 mois, guerre dirigée contre un Etat qui ne se conforme pas à la sentence de l'arbitre ou au rapport unanime du Conseil, guerre faite dans le cas d'un rapport non unanime (art. 15, al. 7) et, enfin, si la question en litige est reconnue par le Conseil de la compétence exclusive de l'Etat en cause (art. 15, al. 8).

Dans tous ces cas, les Etats pouvaient faire appel à la force pour prouver le Droit. La force ne remplissait donc pas toujours la mission qui lui incombe dans une société moderne : elle n'était pas en toutes circonstances la servante fidèle et désintéressée du Droit. Reconnaître une compétence de guerre, même limitée, aux Etats eux-mêmes, pour assurer l'adéquation des situations de fait aux situations de droit, c'était mettre à leur disposition une procédure de coercition « forcément anarchique et fatalement arbitraire » (4).

Pour empêcher et réprimer les violations du Droit International et les guerres illicites, le Pacte prévoyait des mesures préventives et coercitives. Mais, dans ce dernier domaine, le système genevois a fait lamentablement faillite : il n'a été d'aucun secours pour le règlement de l'affaire de Vilna en 1920-21, de l'incident de Corfou en 1923, du conflit sino-japonais en 1931-33. Enfin le conflit italo-abyssin de 1935-36 lui donna le coup de grâce. Après l'échec des procédures de l'art. 11, al. 2, puis de l'art. 15, le gouvernement éthiopien réclama l'application des sanctions. Le Conseil constata, le 7 octobre 1935, que le gouvernement italien avait eu recours à la guerre contrairement aux engagements pris à l'art. 12 du Pacte.

(4) G. SCELLE. — D.I.P., 3^e éd., p. 815.

Mais la décision du Conseil désignant l'agresseur n'était pas juridiquement obligatoire pour les Etats membres ; elle ne s'imposait à eux que comme un avis de la plus haute valeur morale ; dans le mécanisme de sécurité de la S.D.N., la mise en vigueur des sanctions ne résultait pas automatiquement de cette décision du Conseil, mais seulement d'une obligation directe contractée dans le Pacte par les Etats membres, autrement dit, d'une pluralité d'acquiescements individuels (art. 16). Dans le conflit italo-éthiopien, chaque Etat délibéra donc individuellement sur le fait de l'agression pour juger de ses obligations. Une politique sanctionnatrice efficace ne pouvait s'accommoder d'un tel système. La procédure prévue par le Pacte était sans doute fort respectueuse de la souveraineté des Etats, mais elle ôtait toute autorité à la S.D.N. pour assurer le triomphe du Droit sur la force, c'est-à-dire, en définitive, la soumission égale de tous les Etats, quelle que soit leur puissance, aux règles du Droit International.

La Charte réalise, au point de vue de l'exercice de la fonction exécutive, un progrès très net par rapport au Pacte. Tout d'abord, la compétence de guerre est complètement enlevée aux Etats (sauf le cas de légitime défense). D'autre part, le Conseil de Sécurité est un véritable organe gouvernemental international. Il dispose de trois catégories graduées de sanctions : mesures provisoires (art. 40), mesures n'impliquant pas l'emploi de la force (art. 41), mesures de force (art. 42) ; et la Charte organise tout un mécanisme en vue de rendre ces sanctions réalisables : constitution de contingents nationaux mis à la disposition du Conseil (art. 43), institution d'un Comité d'Etat-Major chargé de conseiller et d'assister le Conseil dans l'application des mesures d'ordre militaire (art. 45). Surtout c'est le Conseil de Sécurité qui, de sa seule autorité, décide de la mise en œuvre des sanctions, et les Etats sont tenus de s'incliner devant ses décisions (art. 39 et 48, al. 2). La solution institutionnelle a, cette fois, prévalu. On assiste à l'ébauche d'une force publique internationale. C'est une garantie pour tous les Etats, mais surtout pour les petits, dont elle vient compenser la faiblesse (exemple : l'intervention de l'O.N.U. en Corée). Elle les place sur le même plan que les grands devant le Droit International.

Malheureusement, une réserve d'ordre général doit être faite : l'action du Conseil de Sécurité peut se trouver paralysée par la règle de vote établie par l'article 27, al. 3, qui confère aux cinq membres permanents et à eux seuls un droit de veto. Les décisions du Conseil sur toutes autres questions que celles de procédure ⁽⁵⁾,

(5) Les décisions sur le point de savoir s'il s'agit d'une question de procédure ou d'une question de fond sont aussi de celles où le veto peut jouer.

sont réduites à néant si elles ont été prises contre la volonté de l'un quelconque des membres permanents. Sans doute était-il impossible de parvenir à une autre formule à San Francisco. Mais la procédure de l'article 27 n'a pas tardé à manifester ses méfaits : l'efficacité gouvernementale du Conseil a été enrayée (6).

L'exercice de ce pouvoir d'inhibition qu'est le veto est particulièrement dangereux en matière de sécurité. Les cinq grandes puissances ont le moyen de s'opposer à toute mesure préventive et à toute sanction, soit à l'égard de leur clientèle, soit à l'égard d'elles-mêmes. Elles détiennent un privilège qui les met au-dessus du Droit. C'est la consécration d'une inégalité flagrante devant le Droit International. Comme l'écrit M. G. SCELLE, la procédure de vote au Conseil de Sécurité, qui s'explique par des nécessités politiques, marque « le sacrifice consenti, sur le terrain juridique, du caractère général et égal de la Règle de Droit » (7).

(6) Cf. G. DAY. — Le droit de veto dans l'O.N.U., 1952. (Bibliographie sur le veto, *infra* p. 171).

(7) G. SCELLE. — D.I.P., 3^e éd., p. 345.

CHAPITRE II

EGALITE DES ETATS ET LIMITATIONS JURIDIQUES DES COMPETENCES INTERNATIONALES

Tous les Etats ont-ils des compétences internationales égales ? Cette question ne soulève pas de graves difficultés.

On répartit traditionnellement les Etats en deux catégories : ceux qui jouissent de la compétence internationale majeure, c'est-à-dire les Etats pleinement souverains, et ceux dont la compétence internationale se trouve limitée juridiquement.

Quelles sont ces limitations ?

DICKINSON fait une distinction entre les limitations « internes » et les limitations « externes », les premières ayant leur source dans les constitutions, les secondes principalement dans les traités.

L'internationaliste américain signale les *dispositions constitutionnelles qui ont pour effet, selon lui, de faire subir à l'égalité des Etats certaines restrictions* ? ⁽¹⁾

Il s'agit, en premier lieu, de celles qui imposent des formes, des procédures pour l'accomplissement des actes juridiques internationaux ; elles concernent surtout la conclusion des traités et la déclaration de guerre. Un traité est facilement conclu si la constitution exige seulement l'intervention de l'exécutif ; il en est autrement si l'approbation législative est nécessaire, comme c'est, en général, le cas en régime parlementaire. De même pour la déclaration de guerre. Un Etat handicapé dans l'accomplissement d'un acte juridique international par des dispositions de procédure de sa constitution n'est pas, d'après DICKINSON, l'égal d'un autre non astreint à de telles formalités.

Il existe, en second lieu, des limitations constitutionnelles de la capacité d'accomplir les actes juridiques internationaux (la « *capacity for transactions* ») : interdiction d'aliéner une partie du territoire national, de conclure des accords portant atteinte à la souve-

(1) DICKINSON. — *Op. cit.*, ch. 6.

raineté et à l'indépendance, interdiction de l'extradition, dispositions restreignant la compétence de guerre, etc...

La constitution peut également réduire la capacité d'exercer certains droits (la « capacity for rights ») : limitation de la liberté d'admission des étrangers, interdiction du recours à la protection diplomatique, etc...

On trouve enfin des dispositions constitutionnelles limitant la capacité politique de l'Etat (la « capacity for political rights »), c'est-à-dire la capacité de participer à la création et au fonctionnement d'institutions internationales. C'est ainsi que, lors de l'établissement de la Cour Internationale des Prises, chargée de connaître en appel des jugements des Cours d'Amirauté, on s'aperçut que la constitution de certains pays s'opposait à la remise en question de la chose jugée interne ; aussi un protocole ajouté le 19 septembre 1910 sur les instances des Etats-Unis permit-il à ces pays de ratifier sous la réserve que les recours contre les décisions de leurs tribunaux nationaux prendraient la forme d'instances en indemnité et non d'instances en réformation.

Telles sont, selon DICKINSON, les diverses limitations « internes » de l'égalité des Etats. Il y voit « la source d'importantes... incapacités en matière de relations internationales »... En effet, comme dans la plupart des Etats les modifications de la loi fondamentale ne sont réalisées qu'avec une difficulté extrême, il en résulte, pour les Etats ainsi paralysés, une incapacité juridique et une inégalité par rapport à ceux que n'affectent pas de semblables limitations.

Il ne semble pas que ce point de vue puisse être accepté. Certes, les révisions constitutionnelles sont souvent difficiles. Mais la seule possibilité d'y procéder par une manifestation de volonté unilatérale paraît suffisante pour écarter l'idée d'incapacité juridique. Que les dispositions constitutionnelles signalées aient une influence sur le plan international, c'est incontestable. Quand, par exemple, deux Etats décident de conclure un traité, les chances d'accord dépendent, dans une large mesure, de la façon dont sera conduite la négociation et donnée la ratification ; or, c'est la constitution qui tranche ce point. Quoiqu'il en soit, les modalités prévues par elle n'ont aucune répercussion sur le statut juridique externe des Etats. DICKINSON convient d'ailleurs qu'elles laissent entière la souveraineté.

Ainsi, quand une constitution exige l'approbation législative pour la ratification des traités, cela n'entame en rien la capacité juridique de l'Etat, puisqu'il s'agit d'une limitation expressément voulue par lui, pour une durée qu'il lui appartient de déterminer. L'Etat en question n'a pas une capacité moins étendue que celle d'un autre Etat dispensé par sa constitution de toute intervention du Parlement dans la même occasion ; dans les deux cas, la volonté est entièrement libre, elle ne connaît pas d'autres entraves que celles

qu'elle veut s'imposer. L'égalité des Etats ne subit donc aucune atteinte. Bien au contraire : les limitations constitutionnelles sont autant de précautions, de mises en garde contre les risques qu'entraîneraient les actes irréfléchis des gouvernants. Nous ne voyons pas en quoi une disposition constitutionnelle interdisant la conclusion des traités contraires à la souveraineté et à l'indépendance est source d'inégalité !

Avant de passer à l'examen des limitations « externes » de l'égalité des Etats, écartons deux objections.

Le *refus de reconnaissance* n'a-t-il pas pour conséquence de limiter, lui aussi, la compétence étatique ? Si l'on admet que la reconnaissance ne confère pas aux Etats une valeur internationale qu'ils n'auraient pas déjà, si elle n'a pour but que de constater leur existence et l'aptitude de leurs gouvernants à accomplir les actes juridiques internationaux, bref, si elle n'est pas attributive de droits, mais simplement déclarative, le principe de l'égalité exigerait que tous les Etats soient automatiquement reconnus dès que se trouvent objectivement réunis leurs éléments essentiels.

Telle n'est cependant pas la pratique des Etats. Ils font de la reconnaissance un acte subjectif et la refusent souvent pour des motifs politiques. « Cette situation anarchique est d'autant plus préjudiciable à l'ordre public international qu'elle affecte la base même de toutes les relations internationales : la compétence des sujets de droit » (2). En effet, tant qu'un Etat n'est pas reconnu, il ne peut entretenir de relations politiques régulières avec les autres Etats, ni participer à l'activité juridique internationale. Il « pourra éprouver des difficultés de fait à exercer sa compétence, mais celle-ci n'en existera pas moins » (3), puisque la reconnaissance est déclarative et non attributive. Le refus de reconnaissance ne limite donc pas l'étendue de la compétence internationale, mais il en gêne incontestablement l'exercice.

Deuxième objection : selon DICKINSON et d'autres auteurs, la *situation géographique* serait, dans certains cas, un facteur d'inégalité ; elle engendrerait une « incapacité juridique ». FIORE déclarait déjà que « la jouissance de certains droits présuppose l'existence de certaines conditions extérieures qui sont hors du sujet auquel le droit appartient et qui ne peuvent pas toujours se réaliser par sa seule volonté » (4). Prenons un exemple typique : un Etat entièrement continental serait-il juridiquement inégal à un Etat dont le territoire est baigné par la mer ? La question n'est pas dépourvue d'intérêt pratique : elle s'est posée pour la Suisse, dont

(2) SCELLE. — D.I.P., 3^e éd., p. 179.

(3) SCELLE. — Précis de Droit des Gens, Principes et systématique, 1932, p. 98.

(4) FIORE. — Nouveau D.I.P., T. 1, 1885, pp. 374 et s.

la revendication à un pavillon maritime s'est heurtée pendant longtemps au refus de certains gouvernements, notamment du gouvernement français, la Suisse n'ayant ni côtes, ni ports d'attache. Elle se trouvait placée, de ce fait, dans une situation d'infériorité par rapport aux Etats maritimes. Aujourd'hui cette source d'inégalité a disparu avec le triomphe de la règle que tout Etat, même enclavé, a droit au pavillon (Déclaration de Barcelone du 21 avril 1921) ⁽⁵⁾.

D'une façon générale, la situation géographique n'est pas une cause d'incapacité juridique. Il ne paraît pas nécessaire ni même utile de faire intervenir cette idée. La simple constatation du défaut absolu d'intérêt d'un Etat est, la plupart du temps, suffisante pour justifier son exclusion de certaines négociations. Si, par exemple, les pays sud-américains n'ont pas participé à la Conférence de Berlin de 1885 sur les questions africaines, ce n'est pas parce que leur situation lointaine limitait leur capacité juridique (dans ce cas comment s'expliquerait la présence des Etats-Unis ?), mais parce que, du fait de leur éloignement, la navigation du Congo et du Niger ne présentait pour eux, petits Etats, aucun intérêt. De même, si la Conférence de Londres (1908-1909) n'a groupé que les grandes puissances navales, ce n'est pas en raison d'une incapacité des autres Etats tenant à leur situation géographique, puisque tous n'étaient pas continentaux et dépourvus de flottes, mais en raison du manque d'importance de leurs intérêts maritimes.

Après ces quelques précisions, abordons les véritables *limitations* « externes » de l'égalité des Etats.

« Tout rapport de Droit International, quelle qu'en soit la nature, affecte la compétence des Etats entre lesquels il intervient » ⁽⁶⁾ ; en particulier, il peut avoir pour effet de la restreindre. Nous nous en tiendrons aux formes les plus caractéristiques de ces limitations, sans prétendre en faire ici l'étude, même sommaire.

Deux traits leur sont communs :

1° L'Etat qu'elles affectent ne peut les supprimer unilatéralement ;

2° Il se trouve placé dans une situation d'inégalité au regard de tous les autres Etats.

On peut en donner l'énumération suivante :

A. — Le protectorat.

C'est un statut juridique de subordination. L'Etat protégé conserve sa personnalité internationale, mais subit une « *capitis*

(5) SCELLE. — D.I.P., 3^e éd. p. 397.

(6) L'HUILLIER. — Eléments de D.I.P., 1950, p. 239.

deminutio » : il n'est plus maître absolu de son administration interne, il est incapable de participer aux actes juridiques internationaux sans l'intervention de l'Etat protecteur et ne peut, en principe, mettre fin à son infériorité motu proprio ; il se trouve donc dans une situation de dépendance. Justifiées quand elles correspondent réellement à un but de tutelle et de civilisation, les limitations résultant du protectorat ont été, dans certains cas, le prélude à l'annexion (protectorats dits de « Droit des Gens ») tandis que dans d'autres cas, elles traduisent l'emprise politique d'une grande puissance sur un Etat faible (protectorats de fait) (7).

B. — Les contrôles financiers.

On peut rapprocher des protectorats les *contrôles financiers* internationaux. Ils ont revêtu des formes plus ou moins rigoureuses : contrôle non gouvernemental exercé par des représentants des créanciers (Turquie, 1881), contrôle gouvernemental (Tunisie, 1869 ; Egypte, 1876 ; Grèce, 1897), intervention militaire (Mexique, 1861 ; Venezuela, 1902) (8), « protectorat financier » (Cuba, 1903 ; Panama, 1903 ; République Dominicaine, 1907 ; Honduras, 1911 ; Nicaragua, 1911 ; Haïti, 1915) (9).

Il va sans dire que la souveraineté ne saurait jouir du privilège de ne pas payer ses dettes. On peut faire toutefois une double constatation : l'intervention financière n'a joué qu'à l'encontre de moyens et, plus souvent, de petits Etats, et elle a été l'occasion d'interventions politiques de la part des grandes puissances en Europe, des Etats-Unis en Amérique. « Invariablement, écrivait le Docteur DRAGO, elle répond à des plans de politique coloniale poursuivie soit par une puissance isolée, soit par suite d'une entente préalable entre plusieurs. Sous couleur de revendications pécuniaires, ce que se propose l'assaillant, c'est d'atteindre quelque but d'expansion impérialiste, c'est de s'attribuer une zone d'influence, une prééminence, un protectorat » (10).

A l'instigation du Docteur DRAGO, cette pratique peu conforme au principe de l'égalité des Etats a été finalement répudiée à la Conférence de La Haye de 1907 : en adoptant la convention Porter, les Etats se sont engagés à ne recourir à la force pour le recouvrement des dettes contractuelles qu'en cas de rejet d'une offre

(7) Citons, comme illustration de chacun de ces deux types de protectorats, respectivement le protectorat de Bohême-Moravie et les protectorats américains.

(8) Ch. DUPUIS. — Le Droit des Gens et les rapports..., Ch. VIII.

(9) Ch. DUPUIS. — Le Droit des Gens et les rapports..., Ch. IX.

(10) DRAGO. — Les emprunts d'Etat et leurs rapports avec la police intern., R.G.D.I.P., 1907, pp. 272-274.

préalable obligatoire d'arbitrage ou en cas d'inexécution de la sentence.

C. — La vassalité.

Elle était, comme le protectorat, un statut juridique inférieur basé, non sur un traité, mais sur un acte interne : une concession unilatérale du suzerain (en fait, une concession forcée). Elle présentait des degrés variés. L'Etat suzerain conférait une autonomie très large à l'Etat vassal, mais continuait à disposer d'une partie plus ou moins grande des compétences internationales.

Ce régime juridique n'a existé, à l'époque moderne, que dans le cadre de l'Empire Ottoman, qu'il avait pour but d'affaiblir en améliorant le sort de ses provinces excentriques ; il a été le plus souvent une étape sur la voie de l'indépendance ⁽¹¹⁾.

D. — Le statut de Dominion.

La longue évolution qui a conduit les Dominions à l'égalité de statut avec la Grande-Bretagne a été maintes fois tracée par de nombreux auteurs britanniques et, en France, tout particulièrement par M. le Professeur CHEVALLIER, éminent spécialiste de cette question ⁽¹²⁾. Aussi resterons-nous sur un plan très général. D'ailleurs, le Commonwealth étant une construction essentiellement empirique et pragmatique, toute de souplesse, il est impossible de donner de son histoire un résumé pleinement satisfaisant.

Les relations entre les Dominions et la mère patrie ont été dominées par le jeu de la distinction que font les Anglais entre la « convention constitutionnelle » ou « droit conventionnel » et le « droit légal » ⁽¹³⁾.

Le droit légal ou droit strict (la Law), écrit ou non, est seul appliqué par les tribunaux, mais n'a souvent qu'une portée théorique. Sur ce tissu mort ou du moins en sommeil, se développe un tissu actif, constitué par les conventions constitutionnelles, droit vivant, très souple, toujours adapté aux faits politiques changeants, à la pratique constitutionnelle qu'aucun texte ne saurait cristalliser.

Une convention constitutionnelle ne peut abroger une règle de droit strict, mais elle peut la compléter, en modifier l'effet ou même

(11) FAUCHILLE. — Traité de D.I.P., T. 1, 1^{re} partie, 1922, pp. 235 et s.

(12) J.-J. CHEVALLIER. — L'évolution de l'Empire britannique, 1930.

(13) J.-J. CHEVALLIER. — De la distinction britannique entre la « Convention constitutionnelle » et le « Droit légal », et de son rôle dans l'évolution du Statut de Dominion (dans la Technique et les principes du D.P., Etudes en l'honneur de G. SCELLE, T. 1, 1950, pp. 179 et s.).

la paralyser. C'est par ce procédé que s'est accomplie l'évolution du statut de Dominion. « Les Dominions affirment, déclarent, et la métropole, tacitement ou expressément, acquiesce à cette affirmation, à cette déclaration ; elle cesse un commencement de résistance qui, s'il avait été prolongé, aurait empêché de naître la convention constitutionnelle correspondante. On assiste à un match de volontés, à une escrime quelquefois serrée entre les Dominions et la métropole. Première réaction de la métropole : résister. Les Dominions alors montrent les conséquences pratiques et politiques d'une résistance appuyée sur les pouvoirs légaux de Londres. La métropole s'incline. Le droit constitutionnel nouveau esi créé par la cessation de la résistance » (14).

Légalement, juridiquement, si l'on n'envisage que les « legal powers », issus de la « law », les membres du Commonwealth sont dans une situation inférieure à celle de la Grande-Bretagne (bien qu'aujourd'hui la différence ne soit plus très grande). Mais la réalité est tout autre, précisément parce que des conventions constitutionnelles, greffées sur le droit légal, ont reconnu aux Dominions des « constitutional rights » de plus en plus étendus ; elles sont la source des conquêtes (self government, puis responsible government) qui jalonnent la marche vers l'égalité de statut.

C'est le Rapport Balfour (1926) qui a consacré cette égalité. La Grande-Bretagne et les Dominions doivent être considérés comme « des groupements autonomes dans le cadre de l'Empire britannique, égaux en statut, et qui ne sont subordonnés les uns aux autres sous aucun aspect de leurs affaires intérieures ou extérieures, quoiqu'unis par une allégeance commune envers la Couronne, et librement associés comme membres du Commonwealth... Chacun des membres self-governing de l'Empire est désormais le maître de ses destinées ».

Mais le Rapport fait une *distinction entre égalité de statut et égalité de fonctions*. Un fait était certain : les Dominions n'avaient pas atteint le même degré de développement que la Grande-Bretagne ; le fardeau des responsabilités reposait principalement sur cette dernière. Cela, les nations britanniques le savaient. Aussi la déclaration générale d'égalité est-elle nuancée avec beaucoup de sagesse et de réalisme. « Mais les principes d'égalité et de similarité appropriés au statut ne s'étendent pas universellement aux fonctions. Il faut ici quelque chose de plus que des dogmes immuables. Par exemple, pour traiter les questions de diplomatie et les questions de défense, il est besoin, en outre, d'un mécanisme flexible, d'un mécanisme qu'il sera possible d'adapter, à l'occasion, aux conditions changeantes du monde. Il y a parmi nous de grandes

(14) J.-J. CHEVALLIER. — De la distinction britannique..., p. 185.

différences en ce qui concerne la richesse, la population, les forces armées, l'expérience politique accumulée. Il est reconnu que, sur ce terrain, la majeure partie de la responsabilité devra incomber, pendant quelque temps, au gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne ».

Le Rapport Balfour, malgré son importance, n'était pas un document de droit strict, mais une convention constitutionnelle écrite : certaines limitations continuaient à affecter en droit strict la compétence des Dominions. Ces pouvoirs légaux de la métropole ont été abrogés par une loi votée le 11 décembre 1931 et désignée sous le nom de Statut de Westminster.

Le dernier conflit, gnérateur de bouleversements considérables, s'est répercuté profondément sur le Commonwealth. Sans s'en retirer, l'Inde a proclamé son indépendance, le 15 août 1947, et s'est donné une constitution républicaine. Le Pakistan, la même année, et Ceylan, en 1948, sont devenus deux nouveaux Dominions. Au contraire, l'Irlande, depuis 1949, ne fait plus partie de la communauté.

L'adoption par l'Inde de la forme républicaine et l'accession de nations non britanniques au rang de Dominions ont nécessité un nouvel assouplissement de la formule de coopération ⁽¹⁵⁾. La Conférence impériale de 1949 a décidé que la qualité de république n'est plus incompatible avec l'appartenance à une communauté ayant pour chef un roi. Le gouvernement indien (au sujet duquel se posait le problème) a déclaré « accepter le roi comme le symbole de la libre association des nations indépendantes membres et, à ce titre, comme chef du Commonwealth ». Mais il est dispensé de faire acte d'allégeance ; la Couronne n'est plus représentée à New-Delhi par un gouverneur général. Il n'y a plus de « British Commonwealth of Nations », mais, désormais, un « Commonwealth of Nations ».

Moins d'une semaine après la solution du problème indien, l'Ireland Bill, publié à Londres le 3 mai 1949, tout en reconnaissant la sécession de l'Eire, a décidé que les citoyens irlandais continueront à jouir comme auparavant des droits qu'ils avaient dans le Royaume-Uni : nouvelle preuve de la « capacité traditionnelle du Commonwealth à renforcer son unité en adaptant son organisation à la mobilité des circonstances » ⁽¹⁶⁾.

La situation actuelle peut être exprimée en définissant l'Empire britannique comme « un complexe d'Etats indépendants entre lesquels persiste un lien volontaire de coopération égalitaire » ⁽¹⁷⁾.

(15) Hubert DESCHAMPS. — La fin des Empires coloniaux (Coll. Que sais-je ?), 1950, p. 108.

(16) Le Monde, 5 mai 1949.

(17) J. L'HUILLIER. — Eléments de D.I.P., 1950, p. 74.

Ces Etats jouissent pratiquement de la plénitude de la compétence interne et internationale ⁽¹⁸⁾. L'association qu'ils forment est exclusive de toute autorité exercée par un organe commun ; il y a entre eux une coordination, mais non une hiérarchie.

E. — Les mandats et les tutelles.

Les Etats placés sous *mandat* par la S.D.N. étaient soit conseillés et aidés (mandat A), soit administrés directement (mandat B), soit administrés comme partie intégrante de leur territoire par les Etats mandataires (mandat C). Les collectivités sous mandat B et C n'avaient d'ailleurs certainement pas le caractère étatique. Avant même l'établissement du régime international de tutelle, les Etats sous mandat A, à l'exception de la Palestine, avaient acquis la compétence majeure : l'Irak en 1930, la Syrie et le Liban en 1941, la Transjordanie en 1946. Le mandat pour la Palestine a pris fin le 14 mai 1948 et, le même jour, l'Etat d'Israël proclamait son indépendance. Tous ces Etats font partie de l'O.N.U., sauf la Transjordanie.

Si l'on met à part le Sud-Ouest Africain, dont le statut est controversé, mais que l'Union Sud-Africaine a pratiquement annexé, tous les territoires autrefois sous mandat B et C ont été placés sous le régime de *tutelle* : ce sont actuellement la Nouvelle-Guinée, le Ruanda-Urundi, le Togo et le Cameroun sous mandat français, le Togo et le Cameroun sous mandat britannique, le Samoa occidental, le Tanganyika, le Nauru, les Iles du Pacifique, auxquels il faut ajouter la Somalie Italienne ⁽¹⁹⁾. Comme aucun de ces territoires n'a le caractère étatique, il en résulte qu'il n'existe pas aujourd'hui d'Etat sous mandat ou sous tutelle.

Mais la question peut se poser de savoir si le régime de tutelle est susceptible de s'appliquer à des Etats. L'article 78 de la Charte laisse entendre que rien n'y fait obstacle, sauf pour les membres

(18) Il ne subsiste plus que quelques vestiges insignifiants de l'ancienne suprématie des organes métropolitains. Ainsi le Canada, qui désire « rapatrier » complètement sa constitution — le *British North America Act* — de 1867, étudie les moyens à prendre pour l'amender sans avoir à recourir au Parlement de Londres. En fait, il y a longtemps que tous les changements demandés par Ottawa sont acceptés par Londres sans discussions. Les seules difficultés sont d'ordre intérieur : les provinces canadiennes éprouvent quelque crainte à renoncer au droit d'interjeter appel auprès du Parlement ou du Conseil Privé. Ce droit représente pour elles une garantie précieuse : elles estiment qu'elles sont ainsi mieux protégées que si le gouvernement et le parlement fédéraux pouvaient disposer de la constitution sans avoir à consulter Londres. (Cf. *Le Monde*, 27 oct. 1949, 25 janv. 1950, 21 déc. 1950).

(19) Par des résolutions en date du 29 nov. 1947 et du 9 déc. 1949, l'Assemblée Générale des N.U. a décidé de constituer la Ville de Jérusalem en *corpus separatum* et de la placer sous un régime de tutelle internationale, mais ce projet se heurte à la double opposition de la Transjordanie et d'Israël.

de l'O.N.U. C'est là, toutefois, une hypothèse gratuite : le nationalisme est trop puissant à notre époque, l'anticolonialisme trop ancré pour qu'un Etat consente avec pleine conscience et entière liberté à remettre sa direction entre les mains d'une puissance étrangère jusqu'à ce que celle-ci ou l'organisation internationale décide de lui rendre sa complète indépendance.

F. — L'internationalisation.

Elle est, comme la tutelle, une forme de contrôle international.

Des traités ont parfois imposé à des Etats l'application de ce statut à une partie de leur territoire. Ainsi, actuellement, la Zone de Tanger, sans être détachée du Maroc, est administrée conjointement par un représentant du Sultan (le Mendoub) et par des organes internationaux ⁽²⁰⁾.

On peut aussi citer quelques cas de petites entités politiques indépendantes soumises par traité à un contrôle international ; c'était le cas de la « Ville libre de Dantzig » (Traité de Versailles, art. 102 à 108). C'est aujourd'hui celui du territoire de Trieste, dont l'administration est confiée au Conseil de Sécurité (Traité de Paris du 10 février 1947, art. 21 et 22).

G. — La neutralité permanente.

Elle doit être également classée au nombre des limitations de la compétence internationale. Elle a pour but d'assurer la sécurité de certains Etats contre les éventualités d'un conflit. En contrepartie, l'Etat neutralisé doit consentir à se soumettre à diverses obligations : on peut les résumer en disant qu'il est tenu de s'abstenir de participer à toute guerre offensive et d'éviter tout comportement susceptible de l'impliquer dans une lutte armée.

Ce statut ne résulte pas de la déclaration unilatérale de tel ou tel Etat qui prétendrait s'en octroyer l'avantage, mais, étant donné l'intérêt qu'il présente pour la communauté internationale, de la convention entre plusieurs puissances. Il se distingue par là de la neutralité occasionnelle qui peut intervenir à propos d'une guerre déterminée. Les deux situations diffèrent aussi par l'étendue de leur effet limitatif, la neutralité instituée par traité, outre la permanence qu'elle implique, est obligatoire et ne peut être modifiée unilatéralement ⁽²¹⁾.

(20) Traité de protectorat du 27 nov. 1912 et Convention de Paris du 18 déc. 1923.

(21) DUPUIS. — Le Droit des Gens et les rapports..., Ch. 6.

H. — Les traités de garantie.

Ils peuvent avoir pour effet de limiter la compétence de l'Etat garanti.

Ceux par lesquels un ou plusieurs Etats s'engagent à faire respecter une certaine forme de gouvernement « sont conclus en violation du principe de l'indépendance des Etats... Pareils traités constituent une véritable intervention dans les affaires intérieures, intervention illégitime, qui, d'abord diplomatique, tend, sous la pression de circonstances diverses, à se transformer en une intervention armée, comme à Naples, en 1821, et en Espagne, en 1823 » (22).

Quant à la garantie des arrangements internationaux, elle a, dit FAUCHILLE, « une vague ressemblance avec le protectorat » (23). Certes, elle n'établit, du moins en droit, aucun lien de dépendance. Mais les puissances y recourent pour fixer un certain équilibre politique dont aucune modification n'est plus possible sans leur consentement : ainsi peuvent être maintenues des situations juridiques plus ou moins contraires à l'égalité des Etats (en particulier des neutralités permanentes).

I. — L'occupation militaire.

L'occupation militaire d'un territoire étranger entraîne au profit de l'Etat ou des Etats occupants l'exercice de compétences plus ou moins étendues et restreint par conséquent d'autant la compétence de l'Etat occupé. Il peut s'agir soit d'une occupation non conventionnelle (le type est l'occupatio bellica), soit d'une occupation conventionnelle (par exemple occupation en régime d'armistice).

J. — Les servitudes internationales.

Elles entraînent des amputations de la compétence territoriale des Etats, à des fins qui peuvent être politiques (et même, quelquefois, hégémoniales), ou d'ordre public : quand, par exemple, elles correspondent à des besoins de sécurité ou d'aménagement des communications. Les unes (servitudes in non faciendo ou négatives) empêchent l'Etat grevé d'exercer certains attributs de sa souveraineté territoriale : ainsi quand il s'est engagé à ne pas élever de fortifications. Les autres (servitudes in patiendi ou posi-

(22) FAUCHILLE. — Traité de D.I.P., T. 1, 3^e partie, p. 416.

(23) FAUCHILLE. — Traité de D.I.P., T. 1, 3^e partie, p. 413.

tives) l'obligent à permettre sur son territoire l'action d'un autre Etat, à tolérer, par exemple, le droit de passage ou le droit de tenir garnison.

K. — Cession d'administration, cessions à bail, concessions.

L'atteinte à la compétence territoriale peut aller au delà d'une simple amputation quand un Etat étranger se substitue totalement à l'Etat local sur une portion déterminée de son territoire : c'est le cas des cessions d'administration, des cessions à bail et des concessions. Les premières, conclues pour une durée indéterminée, ont constitué des annexions déguisées, dans le cas de la Bosnie-Herzégovine et de Chypre ⁽²⁴⁾ ; le seul exemple actuel de cession d'administration est celui de la zone du Canal de Panama (traité Hay-Bunau-Varilla du 18 novembre 1903) ⁽²⁵⁾. Quant aux cessions à bail et aux concessions, on sait qu'elles intéressaient les relations des puissances européennes avec la Chine et qu'elles ont aujourd'hui disparu.

Cependant, depuis 1940, la cession à bail a connu un renouveau d'actualité en tant que moyen destiné à permettre à certaines grandes puissances d'établir des bases militaires, navales ou aériennes en territoire étranger (cessions à bail de caractère stratégique). C'est ainsi que la Grande-Bretagne a cédé aux Etats-Unis des bases à Terre-Neuve, aux Antilles et en Guyane (accord du 2 septembre 1940) ; l'Islande (traité de Keflavik, juillet 1946), les Philippines (convention du 14 mars 1947), le Danemark dans la région du Groenland (accord du 9 avril 1941), l'Equateur dans la région de Salinas et des Iles Galapagos (accord du 2 février 1942), la France au Maroc (accord du 22 décembre 1950) ont fait de même ; on a parlé, de la part des Etats-Unis, d'une « politique des bases » ⁽²⁶⁾. La Finlande a dû également consentir à céder à bail à l'U.R.S.S. une base navale dans la région de Porkkala (traité du 10 février 1947).

L. — Le régime capitulaire et le statut minoritaire.

Dans le cas du *régime capitulaire* et du *statut minoritaire*, ce n'était pas la compétence territoriale, mais la compétence personnelle qui se trouvait limitée.

(24) La cession d'administration, qui datait de 1878, a fait place à une annexion respectivement par l'Autriche en 1908 et par la Grande-Bretagne en 1914.

(25) J. L'HUILLIER. — *Eléments de D.I.P.*, 1950, p. 257.

(26) Cf. *Le Monde*, 18 juillet 1951. Pour plus de détails : Ch. ROUSSEAU, *Droit International Public*, 1953, p. 228 ; MEFFERD, *Le statut juridique des cessions à bail américaines*, thèse Paris, 1950.

Les capitulations, en vigueur dans certains Etats non chrétiens (en Turquie et dans la plupart des pays d'Afrique et d'Asie), et définitivement abolies au cours de la dernière guerre ⁽²⁷⁾, paralysaient les autorités locales en matière juridictionnelle et constituaient, par conséquent, une atteinte grave à l'égalité.

On peut en dire autant de l'institution dite « protection des minorités », mise en œuvre dans les traités de paix de 1919-1920. Les Etats soumis aux obligations spéciales découlant du statut minoritaire se trouvaient, de ce fait, dans une situation d'inégalité. Celle-ci était accentuée par la discrimination dans l'application des mesures de protection, qui ne visaient que les Etats d'Europe centrale et orientale, bien que d'autres eussent aussi des minorités.

(27) Sauf au Maroc pour les Américains, les Etats-Unis ayant refusé jusqu'ici d'abandonner leurs privilèges.

CHAPITRE III

EGALITE DES ETATS ET GOUVERNEMENT INTERNATIONAL DE FAIT

C'est un lieu commun de constater que la communauté internationale n'est pas encore parvenue au stade définitif de son évolution. Les tentatives d'organisation sont récentes et timides ; elles ont pourtant perfectionné l'ordre juridique international. La S.D.N. hier, l'O.N.U. aujourd'hui sont des essais de gouvernement de la société des Etats.

En réalité, ce besoin de gouvernement ne date pas de 1919. Il est inhérent à toute communauté humaine, à la plus petite comme à la plus vaste. Dans chacune d'elles il existe des fonctions sociales à remplir, « qui se dégagent d'elles-mêmes de la vie collective, et qui, dans les milieux organisés, sont confiées aux « pouvoirs institués » ⁽¹⁾ : fonctions législative, juridictionnelle et exécutive. Les Etats n'ont pas attendu l'apparition de l'institutionnalisme sur le plan international pour exercer ces fonctions, que l'on pourrait qualifier de naturelles. L'ordre juridique international, comme tout autre, postule l'accomplissement de la triple tâche de réglementation des compétences, de contrôle de leur utilisation et de réalisation matérielle du Droit. L'absence d'organes législatifs, juridictionnels et exécutifs dans la société des Etats est une preuve d'imperfection, mais non de carence fonctionnelle.

Selon quel mode sont remplies les trois fonctions dans la société internationale inorganique ? Selon ce qu'il est convenu d'appeler, à la suite de M. SCELLE, la loi du dédoublement fonctionnel : les gouvernements étatiques agissent pour le compte de la communauté internationale en même temps que pour celui de la collectivité nationale. En plus des fonctions de l'ordre juridique étatique, pour l'accomplissement desquelles ils ont été spécialement institués, ils se saisissent (tant il est vrai qu'elles sont essentielles), des fonctions qui devraient être normalement exercées par des agents de l'ordre juridique international. Ils s'en saisissent sous la pression de la « nécessité sociale », parce que toute société,

(1) G. SCELLE. — D.I.P., 3^e éd., p. 18.

qu'elle soit internationale ou étatique, a besoin d'un gouvernement. « Les fonctions sociales se trouvent ainsi subordonnées au dégagement de la plus grande force, c'est-à-dire à l'établissement d'un gouvernement international de fait » (2). Il n'y a pas d'autre remède à cet état de choses qui l'institutionnalisme superétatique.

Puisque l'action gouvernementale internationale incombe aux gouvernements des Etats, une question vient à l'esprit : les Etats prennent-ils part également à cette action ? Peut-on parler d'égalité fonctionnelle ? La réponse est facile : les grandes puissances, seules à même d'assurer l'exécution des décisions prises par elles, jouent un rôle de premier plan au triple point de vue législatif, juridictionnel et exécutif. Elles éclipsent les autres Etats réduits à s'incliner devant leur autorité, à se cantonner plus ou moins dans la passivité. Elles constituent un véritable gouvernement international de fait. Nous allons le constater en envisageant successivement les trois fonctions sociales.

Section I

PREPONDERANCE DES GRANDES PUISSANCES DANS L'EXERCICE DE LA FONCTION LEGISLATIVE INTERNATIONALE

Les grandes puissances ont une tendance marquée à accaparer l'exercice de la fonction législative internationale. La décentralisation de cette fonction, c'est-à-dire l'absence, dans la société internationale insuffisamment intégrée, d'un organe semblable aux parlements nationaux, favorise l'utilisation du processus autoritaire pour la création du Droit. Certes, tous les Etats, du fait de leur souveraineté, jouent théoriquement le rôle de législateurs et ne se considèrent comme liés que par les règles auxquelles ils ont consenti. La législation internationale est, en principe, unanime ; elle a sa source dans la convention, dans l'accord des volontés des agents juridiques compétents pour édicter la règle, volontés égales et concordantes. Mais, pratiquement, le facteur puissance a une influence souvent déterminante et se trouve à l'origine d'importantes inégalités fonctionnelles.

Dans certains cas, la règle de Droit est émise valablement de façon unilatérale par un ou plusieurs Etats. Cette forme de législation « a longtemps passé inaperçue, écrit M. SCELLE, à

(2) SCELLE. — D.I.P., 3^e éd., p. 25.

tel point qu'on la considèrerait comme anormale. Mais il est impossible de contester son existence et sa validité puisqu'elle a été reçue et observée » (3).

Quelles sont ses principales manifestations ? Quand le procédé unanimitaire et égalitaire cède-t-il la place au procédé autoritaire et unilatéral, consécration d'une inégalité évidente dans l'exercice de la fonction législative internationale ?

Cela se produit dans les cas suivants :

1° Quand, à la suite d'une guerre, les puissances victorieuses dictent la loi aux vaincues ;

2° Quand, même en temps de paix, les grandes puissances se constituent en organe législatif international, comme ce fut le cas, au XIX^e siècle, avec le Concert européen ;

3° Quand, sans former un organe spécial, elles s'arrogent, au moyen de procédés divers, une influence décisive dans les conférences et congrès internationaux.

A. — Les traités imposés par la violence.

Du fait que les Etats, grands et petits, sont libres de signer et de ratifier un traité ou de s'en abstenir, certains auteurs concluent que l'égalité des Etats n'est pas une fiction, mais bien une réalité. Ainsi Max HUBER soutient que la pratique hégémoniale du Concert européen n'implique pas qu'une atteinte positive ait été portée au principe de la souveraineté. Les obligations imposées par les grandes puissances aux petits Etats auraient, à quelques exceptions près, toujours recueilli l'assentiment de ces derniers. Par conséquent, l'égalité des Etats aurait été respectée et serait un principe de base du Droit International (4).

Max HUBER méconnaît la différence énorme qui existe entre le contrat du Droit interne et le traité du Droit International ; alors que, pour être valable, un contrat doit être exempt de vices, en particulier du vice de violence, le Droit international classique admet la validité des traités conclus sous la pression de la force matérielle ou à la suite d'une pression diplomatique : l'exemple type est celui du traité de paix.

Le vainqueur l'impose au vaincu obligé de l'accepter puisque la lutte armée, employée comme procédure pour trancher le litige, ne lui a pas été favorable. Si le traité était nul parce qu'entaché de violence, selon la règle du Droit interne, il est probable qu'une solution définitive n'interviendrait jamais entre les parties.

(3) SCELLE. — D.I.P., 3^e éd., p. 588.

(4) Max HUBER. — Die Gleichheit der Staaten, dans Festschrift für Kohler, Stuttgart, 1909, pp. 98-100.

Elles aboutiraient toujours à une impasse, les concessions de l'une ne cadrant évidemment pas avec les prétentions de l'autre. Or il est nécessaire, non seulement dans l'intérêt des litigants, mais aussi dans celui de la paix générale, que les conflits soient tranchés sur une base stable, pour que les Etats puissent renouer des rapports normaux. Pas plus qu'on ne peut remettre en question la chose jugée, afin que les procès ne traînent pas en longueur, on ne peut taxer de nullité un traité de paix, quelque dures qu'en soient les causes, si les gouvernants signataires pour le compte de l'Etat vaincu n'ont personnellement subi aucune contrainte.

On comprend la nécessité pratique d'une telle argumentation. Mais, en réalité, il est impossible de concilier la loi du plus fort avec la loi du contrat, comme tente de le faire la doctrine classique. On a beau chercher des explications, la violence, même morale, sur les gouvernants vicie leur consentement.

La validité des traités imposés par la contrainte ne devient explicable que si l'on cesse de voir dans le traité un contrat pour en faire un instrument d'élaboration de l'acte législatif international. Si les Etats vaincus sont tenus d'accepter les obligations que leur dictent les Etats vainqueurs, c'est parce que ceux-ci agissent comme législateurs de fait. Il est sans doute regrettable de laisser à la force le soin de dégager la règle de droit contestée ; c'est la carence organique de l'ordre juridique international qui explique cette imperfection. Le progrès réside dans la substitution d'une procédure institutionnelle à la procédure de la force.

B. — Le corps législatif des grandes puissances : le Directoire et le Concert européens.

1° ORIGINE :

Après la chute de NAPOLÉON I^{er}, le droit des petits Etats de participer à la législation internationale fut violé de façon persistante par les grandes puissances agissant en groupe, comme législature internationale. Les quatre Cours alliées d'Angleterre, de Prusse, d'Autriche et de Russie s'interdirent en 1813 toute négociation séparée. L'Angleterre surtout but obsédée par le souci de resserrer les liens entre les principaux membres de la coalition. « La pratique du régime parlementaire, dit DUPUIS, (lui avait) appris les difficultés de l'action collective et les conditions de son succès. Il faut être peu nombreux pour délibérer, quand la délibération doit immédiatement se traduire en action ; il faut se mettre d'accord sur les points essentiels qui intéressent tout le monde et ne réserver que les détails à l'initiative particulière de

chacun ; quand les plus puissants — les leaders — sont unis, bon gré, mal gré, les autres suivent » ⁽⁵⁾.

L'Angleterre entendait appliquer ces principes à la coalition.

Le 5 février 1814, à la première séance du Congrès de Châtillon, les grandes puissances rédigèrent un protocole où elles manifestaient nettement leur volonté de monopoliser l'exercice de la fonction législative internationale. « Les plénipotentiaires des Cours alliées déclarent qu'ils ne se présentent point aux conférences comme uniquement envoyés par les quatre Cours de la part desquelles ils sont munis de pleins pouvoirs, mais comme se trouvant chargés de traiter de la paix avec la France au nom de l'Europe ne formant qu'un seul tout ; les quatre Puissances répondent de l'accession de leurs alliés aux arrangements dont on sera convenu à l'époque de la paix même. » Charles DUPUIS commente ce document dans les termes suivants : « Ainsi les plénipotentiaires des quatre Puissances se portaient fort de l'acceptation des Etats pour le compte desquels ils entendaient traiter sans tenir d'eux aucun pouvoir ; ils s'arrogeaient donc, en ce qui concernait les négociations de paix, une suprématie manifeste sur les alliés et mettaient les grandes Puissances sur un autre plan que les autres » ⁽⁶⁾.

A Chaumont, l'alliance devait se préciser sous la forme d'un traité (traité du 1^{er} mars 1814). Les Puissances s'engagèrent à poursuivre la guerre dans un parfait concert, et à « se concerter entre elles au moment de la conclusion de la paix avec la France, sur les moyens propres à garantir à l'Europe et à se garantir réciproquement le maintien de cette paix ».

Dans un traité signé le 20 novembre 1815, les quatre Cours se déclarèrent à nouveau décidées à veiller à « la tranquillité générale de l'Europe ». Mais, en même temps, elles ébauchèrent une institution préposée à la sauvegarde de la paix. « Pour assurer et faciliter l'exécution du présent traité, et consolider les rapports intimes qui unissent aujourd'hui les quatre souverains pour le bonheur du monde, les Hautes Parties contractantes sont convenues de renouveler, à des époques déterminées, des réunions consacrées aux grands intérêts communs et à l'examen des mesures qui, dans chacune de ces époques, seront jugées les plus salutaires pour le repos et la prospérité des peuples et pour le maintien de la paix de l'Europe ». Le traité du 20 novembre 1815, marque, « l'étape décisive dans la construction du système destiné à garder la paix, dans l'équilibre, par le concert permanent des grandes Puissances » ⁽⁷⁾.

(5) DUPUIS. — Le principe d'équilibre et le Concert Européen, 1909, p. 119.

(6) DUPUIS. — Le Droit des Gens et les rapports..., p. 44.

(7) DUPUIS. — Le principe d'équilibre et le Concert européen, p. 152.

A la première des réunions prévues, qui eut lieu à Aix-la-Chapelle en 1818, la France fut associée à la Quadruple Alliance. Un protocole du 15 novembre 1818 fixa les principes et les conditions de fonctionnement de la Pentarchie. Il stipulait qu'elle ne s'occuperait des affaires des autres Etats qu'à la suite d'une invitation formelle des Etats intéressés et sous réserve de leur droit de participer à la réunion ⁽⁸⁾. La pratique ne correspondit guère aux principes : sous couvert d'assurer l'ordre public, les grandes puissances inaugurèrent une politique autoritaire qui consacra de la façon la plus nette, l'inégalité fonctionnelle des Etats.

2° COMPOSITION DU CORPS LÉGISLATIF DES GRANDES PUISSANCES :

Le nombre des grandes puissances susceptibles de dicter la loi aux autres membres de la communauté internationale n'est pas invariable. Une grande puissance peut dégénérer en Etat secondaire et, inversement, un heureux concours de circonstances peut permettre à un Etat moyen d'acquérir le rang de grande puissance.

Après les guerres napoléoniennes, l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie formèrent la législature européenne. La Quadruple Alliance scellée à Chaumont s'accrut de la France au Congrès d'Aix-la-Chapelle en 1818. La Pentarchie dirigea l'Europe pendant tout le XIX^e siècle. Toutefois elle s'agrégea l'Italie à partir de 1870.

Après la guerre franco-prussienne de 1870, qui amena d'importants changements dans la balance des forces, la cohésion du Concert s'amenuisa sans cesse jusqu'en 1914. Au lieu de s'unir, les grandes Puissances s'engagèrent dans la politique dangereuse des alliances et eurent de plus en plus de peine à faire entre elles l'unanimité.

Cependant, même après 1914, elles ne renoncèrent pas à exercer, à l'occasion, une prépondérance législative ; par exemple, à la Conférence de Paris de 1919.

Au sein de l'organisation internationale, la prépondérance des grandes puissances est devenue une prépondérance de droit. Dans la mesure où elle s'exerce en dehors de l'organisation, elle reste ce qu'elle était. Le « système des trois Grands », institué en raison des circonstances de guerre, est un exemple récent et parfait de législation internationale de fait par un groupe de grandes puissances constituées en Directoire mondial ⁽⁹⁾.

(8) DUPUIS. — *Le Droit des Gens et les rapports...*, p. 55.

(9) Ch. CHEVAL. — *Le système des trois Grands. Un gouvernement de fait de la société internationale*, Thèse Lyon, 1948.

3° CARACTÈRES DE LA LÉGISLATURE DES GRANDES PUISSANCES :

a) Le corps législatif des grandes puissances est d'abord un organisme *sans investiture*. Les moyens et petits Etats ne lui ont pas confié le soin de légiférer à leur place. Le pouvoir législatif exercé par lui n'est, par conséquent, qu'un pouvoir de fait.

Il faut cependant le considérer comme légitime, puisqu'il correspond à un besoin réel : le besoin d'une direction et de décisions qui ne restent pas platoniques. On ne saurait admettre que l'exercice de la fonction législative internationale reste en suspens.

On a longtemps discuté sur le caractère légal ou non de la suprématie législative des grandes puissances. La plupart des auteurs n'y voyaient qu'une supériorité politique incapable de créer des obligations juridiques à la charge des Etats qui n'avaient pas donné leur consentement. Quelques-uns (LAWRENCE, WESTLAKE...) soulignaient au contraire, l'aspect juridique du problème.

On pouvait faire appel à plusieurs notions juridiques pour valider les décisions prises par les grandes puissances et leur conférer une portée générale. Il était tentant de recourir à l'idée d'adhésion tacite. « Si l'autorité des grandes puissances, dit LAWRENCE, a été reconnue si constamment durant la plus grande partie d'un siècle qu'elle est devenue une partie de l'ordre public en Europe, au point qu'elle est acceptée et même invoquée par les petits Etats de l'Europe, toute description qui refuse d'en admettre la légalité semble inadéquate, sinon inexacte » ⁽¹⁰⁾.

L'idée d'adhésion tacite n'est pourtant pas entièrement satisfaisante. Certes, les velléités de résistance sont toujours restées isolées et se sont résorbées rapidement. Elles suffisent cependant à condamner l'idée d'adhésion tacite. S'il y a adhésion, elle est forcée, c'est-à-dire qu'il n'y a pas un véritable consentement. Cette idée est, d'autre part, dangereuse ; il est facile de revenir sur une adhésion qui n'est pas formellement exprimée. Qu'on songe aux difficultés éprouvées pour faire reconnaître aux Etats leurs engagements écrits. A plus forte raison, s'il s'agit d'engagements tacites : les Etats ne se feront aucun scrupule, à la première occasion, de se déclarer libres de toute obligation, si c'est leur intérêt.

On pourrait avoir également recours à la notion de mandat ou à celle, plus large, de représentation. « La politique européenne générale, qui s'est cristallisée au cours de la période postérieure à 1814 sous la forme du concert des grandes puissances, écrit GUGGENHEIM, a été caractérisée par le fait que ce concert a été

(10) LAWRENCE. — Les principes du Droit International, traduction Dumas et Lapradelle, 1920, p. 281.

considéré jusqu'à la Conférence de la Paix de 1919 comme l'organe de la volonté collective de tous les Etats européens et plus ou moins comme le représentant d'une entité organisée « (11).

Pas plus que la précédente, l'idée de représentation ne peut être admise sans restriction. Elle n'est exacte que dans la mesure où les Etats secondaires n'ont pas manifesté expressément la volonté d'agir eux-mêmes. Or, beaucoup de petits Etats, qui demandaient à siéger à côté des grandes puissances, ont été écartés par elles autoritairement ou n'ont été admis que pour la forme. Bien entendu, l'idée de représentation est tout à fait inexacte appliquée à une grande puissance. Une seule notion est susceptible d'expliquer de façon satisfaisante pourquoi les décisions prises par le corps législatif des grandes puissances sont valables erga omnes : la notion de législation de fait.

La société internationale, comme toute société, a besoin de lois. En l'absence d'un pouvoir législatif institutionnalisé, elle est obligée, bon gré, mal gré, d'accepter les règles émises, sans trop attacher d'importance à la procédure suivie. Le défaut d'investiture n'est pas une raison pour que la carence législative se perpétue : les Etats peuvent et doivent prendre les décisions qu'ils estiment conformes aux intérêts de la communauté internationale et qu'ils sont en mesure de faire respecter. L'emploi du processus autoritaire pour la création du Droit n'est pas absolument condamnable ; on ne peut en prendre prétexte pour refuser toute validité à l'acte législatif auquel il donne naissance. « La distinction des petites et grandes puissances est installée dans toute l'histoire. Cette distinction, odieuse si elle sert de base à une exploitation, est utilisable quand... elle permet des procédures internationales productives et, tout compte fait, rapides » (12).

b) Le corps législatif des grandes puissances présente les caractéristiques d'une *autorité supranationale rudimentaire*. Il entend régir la société internationale et usurpe, par conséquent, sur la souveraineté des petits Etats. Des internationalistes prédisaient que le Concert était destiné à se développer en un organisme gouvernemental régulier ; ils voyaient en lui l'amorce d'une future organisation supranationale. En réalité, tel qu'il a fonctionné, le Concert n'a été qu'une forme assez primitive d'organisation, réalisée sur le plan diplomatique.

« En tant que formule de gouvernement de la société internationale, le gouvernement par le concert des grandes puissances

(11) Paul GUGGENHEIM. — L'organisation de la société internationale, 1944, p. 80.

(12) Raymond GUILLIEN. — Un cas de dédoublement fonctionnel et de législation de fait intern. : le statut du Canal de Suez (dans la Technique et les principes du D.P., Etudes en l'honneur de G. SCELLE, 1950, T. II, p. 752).

reste un type encore imparfait et non évolué. La loi commune qu'il fait régner sur les tiers n'est que le fruit d'un accord unanime intervenu entre ses membres ; les dogmes classiques de la souveraineté et de l'équilibre se sont élevés d'un étage mais sans disparaître » (13).

c) Enfin l'action concertée des grandes puissances implique leur *unanimité* et celle-ci ne peut se faire que par la subordination volontaire de l'intérêt particulier à l'intérêt général. C'est la rupture de l'unanimité qui a sonné le glas du Directoire européen, dès les Congrès de Troppau et de Laybach. « L'institution, lentement élaborée de Châtillon à Aix-la-Chapelle, n'était pas viable parce que l'esprit indispensable pour la soutenir faisait défaut à ceux qui devaient en assurer le jeu » (14). Quant au Concert, il n'a pas toujours mérité son nom : la mésentente entre ses membres l'a plus d'une fois paralysé et a finalement entraîné sa désagrégation. Nous verrons plus loin quelle fut son impuissance en Occident ; même en Orient son autorité s'affaiblit, après le Congrès de Berlin, par suite de ses dissensions intestines.

Quand, au contraire, l'union des grandes puissances est profonde et tendue vers l'intérêt commun, elle peut donner d'étonnants résultats. Il n'est pas de meilleur exemple, à cet égard, que celui des « trois Grands » au cours de la dernière guerre (malgré certaines divergences qui sont allées en s'amplifiant).

4° FONCTIONNEMENT DU CORPS LÉGISLATIF DES GRANDES PUISSANCES :

a) Le corps législatif des grandes puissances *n'est pas un organe permanent*. Le Directoire européen se présentait pourtant comme une tentative de gouvernement régulier au moyen de délibérations fréquentes sur les affaires générales. Mais cet essai était voué à l'échec, car les grandes puissances ne cherchaient qu'à satisfaire leurs intérêts particuliers.

Leur union allait cependant subsister sous une forme atténuée. Ce n'était plus un Directoire ambitieux, prétendant fonctionner comme organe législatif régulier de l'Europe pour faire prévaloir des principes uniformes, mais un Concert intermittent, susceptible de se constituer, le cas échéant, pour prévenir, limiter et liquider les crises graves.

b) Durant le XIX^e siècle, la législature européenne des grandes puissances a fonctionné de deux façons.

Dans une première phase, de courte durée, du Congrès de Vienne (1815) au Congrès de Vérone (1822), elle a utilisé la pro-

(13) Ch. CHEVAL. — *Op. cit.*, p. 278.

(14) DUPUIS. — Le principe d'équilibre et le Concert européen, p. 192.

cédure de l'entente diplomatique directe entre les grandes puissances, à l'exclusion des Etats secondaires. Le caractère unilatéral et autoritaire de la législation était alors particulièrement net. Cette première période correspond au Directoire européen.

Au contraire, le Concert a recherché, dans les conférences et les congrès, le *consentement des Etats intéressés* à ses décisions. Mais il n'a pas hésité, le cas échéant, à dicter sa loi malgré les oppositions, une loi qui a été surtout celle des convenances sur lesquelles les plus forts étaient parvenus à s'entendre.

5° LE RÔLE LÉGISLATIF DU CONCERT :

Pendant la plus grande partie du XIX^e siècle, les décisions les plus importantes en matière de politique internationale, comme aussi dans le domaine normatif, ont été prises sous l'influence collective des grandes puissances.

C'est le Concert qui a dicté les termes des traités du 19 avril 1839 qui ont consacré la scission de la Belgique d'avec la Hollande ⁽¹⁵⁾.

Après l'affaire belge, le Concert est intervenu pour régler l'affaire égyptienne, qui avait mis aux prises MÉHÉMET-ALI et le Sultan. Le traité du 15 juillet 1840, imposé par lui, a fait de l'Egypte un Etat vassal ⁽¹⁶⁾.

Le Congrès de Paris, réuni en 1856 pour mettre fin à la guerre de Crimée, n'a groupé, en plus des cinq grandes puissances, que la Sardaigne et la Turquie. Il a pris des décisions d'une très grande portée : garantie de l'intégrité du territoire Turc, neutralisation de la Mer Noire, érection de la Moldavie, de la Valachie et de la Serbie en Etats vassaux, adoption de mesures propres à assurer le respect des droits de l'homme dans l'Empire Ottoman, fixation de certaines règles du Droit de la guerre maritime, etc... ⁽¹⁷⁾. C'est également le Concert qui a pris l'initiative de la conférence tenue à Paris en 1869 pour régler le conflit gréco-turc au sujet de la Crète et y a fait prévaloir ses vues ⁽¹⁸⁾.

De même que le Congrès de Paris de 1856, le Congrès de Berlin de 1878 est un cas extrême d'action concertée des grandes puissances. On sait combien il a porté atteinte à l'intégrité de l'Empire Ottoman ⁽¹⁹⁾. Les difficultés soulevées par son exécution ont été réglées par voie d'autorité : fixation de la frontière gréco-turque en Thessalie et en Epire (traité du 22 juillet 1881), consentement à l'union de la Bulgarie et de la Roumélie (Conférence de Constan-

(15) DUPUIS. — Le Droit des Gens et les rapports..., pp. 108 et s.

(16) DUPUIS. — Le principe d'équilibre et le Concert européen, p. 235.

(17) DUPUIS. — Le Droit des Gens et les rapports..., pp. 116 et s.

(18) DUPUIS. — Le principe d'équilibre et le Concert européen, pp. 273 et s.

(19) DUPUIS. — Le principe d'équilibre..., pp. 350 et s.

tinople, 1886), détermination des conditions de paix lors du conflit de 1897 entre la Grèce et la Turquie au sujet de la Crète ⁽²⁰⁾.

Enfin, toujours à propos de la question d'Orient, le traité du 30 mai 1913, qui a mis fin à la guerre Balkanique de 1912, a été conclu sous l'inspiration des Grandes Puissances, auxquelles il réservait d'ailleurs le règlement d'un certain nombre de questions ⁽²¹⁾.

En Occident, par contre, le rôle du Concert a été des plus minces. « C'est que, dit DUPUIS, tandis qu'en Orient un commun désir de paix dominait toutes les puissances, en Occident tous les problèmes que suscitaient les ambitions nouvelles mettaient aux prises des intérêts contradictoires et des passions divergentes » ⁽²²⁾. Aucune action concertée n'a pu prévenir la guerre d'Italie (1859), ni la guerre austro-prussienne contre le Danemark (1864), ni contenir les dangereuses ambitions de la Prusse. On ne peut citer, à l'actif du Concert, que la solution du différend de Neuchâtel entre la Prusse et la Suisse (Traité du 26 mai 1857) et le règlement de l'affaire du Luxembourg qui faillit engendrer une guerre franco-prussienne (neutralisation du Luxembourg par le traité du 11 mai 1867) ⁽²³⁾.

Néanmoins, l'exemple du Concert démontre jusqu'où peut aller la suprématie des grandes puissances quand elles décident d'agir collectivement. Durant le XIX^e siècle, elles ont pratiquement détenu le monopole du pouvoir législatif international. Aucune décision importante n'a été prise en dehors d'elles ; le rôle des Etats secondaires s'est borné à entériner les actes des puissances. L'inégalité fonctionnelle a été la règle.

Le Concert a représenté une hégémonie collective très sommairement organisée. Le seul moyen de réaliser l'union des grandes puissances a consisté dans la création d'un équilibre satisfaisant entre les forces internationales antagonistes et l'élimination des risques d'hégémonie universelle de l'une ou l'autre de ces forces. La politique du Concert a été celle de l'équilibre. Politique dangereuse pour les petits Etats, dont les grands ont disposé trop facilement, sans tenir compte des sentiments et de la volonté des populations intéressées.

C. — La suprématie des grandes puissances dans les conférences et les congrès.

Les grandes puissances ont rarement accepté de siéger dans les conférences et congrès internationaux sur le pied d'égalité avec

(20) DUPUIS. — Le principe d'équilibre..., pp. 374 et s.

(21) FAUCHILLE. — Traité du D.I.P., T. 1, 1^{re} partie, p. 112.

(22) DUPUIS. — Le principe d'équilibre..., p. 283.

(23) DUPUIS. — Le Droit des Gens et les rapports..., pp. 217 et s.

les petits Etats. Tant que subsista leur Concert, elles surent mettre à la raison les collectivités secondaires, sans même prendre la peine de sauver la face. Après la disparition du Concert, elles continuèrent — et continuent toujours — à jouer le principal rôle dans les grandes assises internationales.

La suprématie des grandes puissances se manifeste tout spécialement dans la représentation des Etats et dans la procédure utilisée.

1° LA REPRÉSENTATION.

On peut distinguer trois types de représentation : la représentation à base d'intérêt, la représentation à base de puissance politique et la représentation mixte, basée sur une combinaison de l'élément intérêt et de l'élément puissance politique.

a) Le principe de l'égalité des Etats postule que tous les Etats *intéressés* soient admis à envoyer des délégués aux conférences et congrès internationaux. Le cercle des participants est alors plus ou moins étendu.

Ainsi, l'Europe entière envoya des délégués à Münster et à Osnabrück, à l'exception de l'Angleterre, de la Pologne, de la Moscovie et de l'Empire Ottoman. Le Congrès de Vienne groupa 216 chefs de mission.

Les Conférences de La Haye de 1899 et 1907 eurent un caractère particulièrement démocratique. La première réunit 26 Etats : 20 étaient européens, 2 américains, 4 asiatiques. Pour la première fois, trois parties du Monde se rapprochaient dans une conférence (24). La deuxième Conférence de la Paix doubla presque la représentation : 48 Etats furent conviés, 44 envoyèrent des délégués. La participation européenne ne changea pas sensiblement : 21 Etats (la Norvège s'étant séparée de la Suède) ; celle de l'Asie resta la même ; par contre, celle de l'Amérique vint presque à égalité de celle de l'Europe, puisqu'elle passa de 2 à 19 Etats, cela en 7 ans ! (25).

A la Conférence de Paris de 1919, figurèrent 27 Etats, les uns « à intérêts généraux », les autres « à intérêts limités ». A la Conférence de Paris de 1946, 21 Etats furent invités : uniquement ceux qui avaient joué un rôle important dans la défaite militaire des pays de l'Axe (26).

Ainsi, quel que soit le type de la conférence, qu'elle soit politique, comme à Vienne ou à Paris, ou qu'elle ait un but normatif,

(24) A. DE LAPRADELLE. — La Conférence de la Paix, R.G.D.I.P., 1899, T. 6, p. 653.

(25) A. DE LAPRADELLE. — La 2^e Conférence de la Paix, R.G.D.I.P., 1909.

(26) L'Année politique, 1946, p. 413.

comme à La Haye, l'égalité a parfois été respectée, du moins approximativement en ce qui concerne la représentation. Cela ne signifie d'ailleurs pas que les Etats participants aient joué un rôle égal dans les travaux de ces conférences.

b) Quand la participation est basée sur l'idée de *puissance politique* et non sur celle d'intérêt, elle se limite au cercle des grandes puissances, réunies en quelque sorte à huis clos, pour éviter les présences gênantes.

Appartiennent à cette catégorie, les congrès de la Pentarchie (Aix-la-Chapelle, Troppau, Laybach, Vérone) et les conférences tenues pendant ou à la fin de la dernière guerre par l'U.R.S.S., les U.S.A. et la Grande-Bretagne — avec, dans certains cas, la Chine — en vue de coordonner la conduite de la guerre et de jeter les bases de la future organisation internationale : conférences de Moscou (19-30 octobre 1943) où fut rédigée la « Déclaration commune des quatre puissances », de Téhéran (28 novembre-1^{er} décembre 1943) qui réaffirma les principes émis à Moscou, de Dumbarton Oaks (21 août-7 octobre 1944) qui prépara le plan de l'organisation mondiale, de Yalta (4-11 février 1945) qui régla l'épineuse question de la procédure de vote au Conseil de Sécurité, de Potsdam (17 juillet-2 août 1945) qui s'occupa des problèmes posés par le rétablissement de la paix et, en particulier, du problème allemand, enfin Conférences de Londres (11 septembre-20 octobre 1945) et de Moscou (16-17 décembre 1945) qui marquèrent « l'épilogue du gouvernement des 3 Grands ».

Les grandes puissances n'étaient pourtant pas seules à avoir lutté contre l'Axe, mais leur contribution avait été essentielle et, par conséquent, elles n'entendaient pas être à la merci d'une majorité de petits Etats. M. MOLOTOV était intraitable sur ce point, qui, le 22 septembre 1945, à la Conférence de Londres, demandait, en invoquant l'Accord de Potsdam, que la France, sauf pour le traité italien, et la Chine, pour tous les traités, fussent exclues des discussions du Conseil des Ministres des Affaires Etrangères.

c) Plus fréquemment, la participation sur la base de la puissance politique a été élargie par l'admission des Etats *les plus « directement intéressés »*.

Comment les grandes puissances ont-elles déterminé la mesure de l'intérêt requis ? A cette question, il est impossible de donner une réponse générale : les circonstances particulières à chaque cas sont intervenues pour étendre ou restreindre le cercle des Etats les plus intéressés.

Le Congrès de Paris de 1856 adopta une conception restrictive de l'intérêt : seules la Sardaigne et la Turquie eurent le privilège de siéger à côté des cinq principales puissances. Le Congrès de

Berlin de 1878 réunit les mêmes Etats. Cependant, à la première session, le Marquis DE SALISBURY demanda et obtint la représentation de la Grèce. La Roumanie et la Perse furent admises aussi au Congrès. Enfin, d'autres Etats (Serbie, Monténégro), bien que vitalement affectés par les décisions du Congrès, ne purent y faire entendre leur voix.

A la Conférence de Berlin de 1884-1885 ne participèrent ni les Etats dont le Congrès de Berlin avait reconnu l'indépendance (Serbie, Roumanie, Monténégro), ni la Grèce, ni les Républiques de l'Amérique latine ; il est vrai que l'on pouvait arguer que la question de la navigation du Niger et du Congo ne présentait pour elles aucun intérêt, et qu'en somme il n'y avait pas violation du principe de l'égalité des Etats.

Depuis la fin de la dernière guerre, l'U.R.S.S. n'a cessé de préconiser le règlement des grands problèmes internationaux au moyen d'ententes entre les grandes puissances les plus directement intéressées. Elle limiterait volontiers leur cercle aux « super-grands ». La France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, sont, au contraire, favorables à la participation des Etats secondaires, quand leurs intérêts sont en jeu ⁽²⁷⁾.

2° L'ORGANISATION ET LA PROCÉDURE.

La suprématie des grandes puissances apparaît aussi dans l'organisation et la procédure des conférences et congrès internationaux.

a) *Le nombre de délégués* assignés à chaque Etat présente une importance qu'il ne faut pas sous-estimer. En général, il croît avec la puissance de l'Etat. A la Conférence de Paris de 1919, les cinq puissances à intérêts généraux désignèrent chacune 5 plénipotentiaires, 3 Etats se virent accorder 3 délégués chacun, 8 autres 2 seulement, et chacun des autres participants un seul. A la Conférence de Gênes de 1922, il fut décidé que les sept grands Etats, « puissances invitantes », auraient chacun 5 plénipotentiaires, 19 Etats 2 chacun et le Luxembourg un ⁽²⁸⁾. Même lorsque le nombre des délégués est laissé au choix des Etats, comme, par exemple, à La Haye en 1899 et 1907, il ne peut être question pour les petites nations de rivaliser sur ce point avec les grandes puissances ; les grands pays peuplés et évolués peuvent compter sur un personnel nombreux et qualifié que n'ont pas à leur disposition

(27) Cf. attitude soviétique à la Conférence de Paris de 1946 (Année politique, 1946, pp. 415 et s.).

(28) Norman HILL. — The public international conference, 1929, p. 32.

les pays de population numériquement faible et de culture peu avancée.

La règle selon laquelle chaque Etat ne dispose que d'une voix, quelle que soit l'importance de sa délégation, atténue fortement cette inégalité, sans toutefois l'effacer complètement. Il n'est pas douteux que les Etats disposant de délégués nombreux se trouvent favorisés dans les travaux de la conférence. Ils sont en mesure de siéger dans tous ou la plupart des comités, c'est-à-dire dans les organes où s'élabore l'essentiel de l'œuvre législative, et peuvent ainsi exprimer leur volonté ou plaider leur cause dans de meilleures conditions ⁽²⁹⁾.

b) Un excellent moyen pour les grandes puissances d'affermir leur prépondérance dans les conférences et les congrès consiste à former des *comités restreints contrôlés* par elles ou même exclusivement constitués par elles. C'est un procédé nettement directorial, aboutissant à la confiscation du pouvoir législatif international.

Le Congrès de Vienne illustre de façon frappante ce phénomène de centralisation. L'article 32 du traité de Paris du 30 mai 1814 disposait que toutes les puissances qui avaient été engagées dans la guerre enverraient des plénipotentiaires à Vienne. C'était conforme à l'égalité des Etats et les petites nations ne manquèrent pas de s'illusionner.

Elles ne tardèrent pas à déchanter. Le 1^{er} des articles secrets du traité de Paris stipulait que « la disposition à faire des territoires auxquels Sa Majesté Très Chrétienne renonce par l'article III du traité patent, et les rapports desquels doit résulter un système d'équilibre réel et durable en Europe, seront réglés au Congrès sur les bases arrêtées par les Puissances alliées entre elles » ⁽³⁰⁾. C'était affirmer la nécessité d'un comité directeur.

L'attitude conciliante de CASTLEREAGH, l'habileté de TALLEYRAND surtout, qui se fit opportunément le champion de l'égalité des Etats, ne permirent pas qu'il fût composé seulement de l'Angleterre, de la Prusse, de l'Autriche et de la Russie, mais, en plus, de la France, de l'Espagne, de la Suède et du Portugal ; ce fut le Comité des Huit. Il ne s'occupa, en réalité, que des questions politiques d'ordre secondaire (affaires de Toscane, de Gênes) et des questions juridiques (statut des agents diplomatiques ⁽³¹⁾),

(29) NORMAN L. HILL. — *Op. cit.*, p. 33.

(30) ANGERBERG. — Le Congrès de Vienne et les traités de 1815. T. I, 1884, p. 175.

(31) Signalons, en ce qui concerne le statut des agents diplomatiques, un point important. Le règlement de Vienne du 19 mars 1815, complété par le protocole d'Aix-la-Chapelle du 21 novembre 1818, ne plaçait pas tous les agents diplomatiques sur le même plan. Il les répartissait en quatre classes : ambassadeurs et nonces ; envoyés extraordinaires, ministres plénipotentiaires et inter-

régime des fleuves internationaux, traite des noirs). Un Comité des Cinq (les 4 alliés et la France) fonctionna officiellement à partir du 9 janvier 1816 et se chargea des questions politiques importantes ; ce fut le véritable comité directeur du Congrès ⁽³²⁾. Ainsi une distinction sans précédent était faite entre les grandes puissances et les autres Etats, et correspondait clairement à une discrimination fonctionnelle ⁽³³⁾.

On oublia alors à peu près complètement les petits Etats, pourtant fort nombreux ; Talleyrand, qui les avait jusque là si bien défendus, ne retrouva plus ses accents de générosité. Qui plus est, à force d'ajourner l'ouverture du Congrès, on se sépara sans que le corps entier des plénipotentiaires ait siégé une seule fois, sans qu'il y ait eu une session plénière ⁽³⁴⁾. Les grandes puissances remanièrent seules la carte de l'Europe : l'Espagne, le Portugal et la Suède ne purent que ratifier leurs décisions ; à plus forte raison en fut-il de même pour les autres Etats.

La Conférence de la Paix de 1919 présente un aspect général qui l'apparente au Congrès de Vienne. A la deuxième séance plénière, le 25 janvier 1919, CLÉMENTEAU s'exprimait ainsi : « Je n'en fais pas mystère ; il y a une Conférence des grandes puissances qui délibère dans une salle voisine. Les cinq grandes puissances, dont on désire que l'action soit aujourd'hui justifiée devant vous, sont en mesure de fournir cette justification... Nous avons perdu

nonces ; ministres résidents ; chargés d'affaires. Ce règlement est toujours en vigueur. Il permet des discriminations dans les rapports entre Etats, certains recevant un ambassadeur, d'autres seulement un ministre plénipotentiaire. Aussi a-t-on proposé en 1926 de réviser le classement de 1815. Mais le Comité d'experts pour la codification progressive du Droit International, chargé d'étudier la question, s'est heurté à l'hostilité des grandes puissances, jalouses de conserver leurs privilèges. Seule l'U.R.S.S. avait, par les décrets du 4 juin 1918 et du 26 mai 1921, décidé de rompre avec un usage considéré comme contraire à l'égalité des Etats et de qualifier indistinctement ses agents diplomatiques à l'étranger de « représentants plénipotentiaires » ; mais par le décret du 28 mai 1943, elle a renoué avec les distinctions antérieures. Notons toutefois une tendance, depuis la guerre, à l'établissement d'un régime égalitaire. Comme le constate M. Ch. ROUSSEAU, « si on n'est pas encore parvenu à la suppression de la distinction entre les ambassades et les légations — reflet, dans l'ordre diplomatique, de la hiérarchie entre grandes et petites Puissances — on assiste du moins, dans les rapports d'un nombre croissant d'Etats, à l'élévation de plusieurs légations au rang d'ambassades ». (Droit International Public, 1953, p. 338). M. ROUSSEAU cite l'exemple de la France qui entretenait 10 ambassades en 1914, 16 en 1919, 37 en 1950, 54 en 1952 ; et de l'Angleterre : 8 ambassades en 1914, 17 en 1939, 46 en 1952. Quant aux Etats-Unis, ils ont, en 1942, élevé toutes leurs représentations diplomatiques dans les Etats de l'Amérique latine au rang d'ambassades.

(32) La prééminence des grandes puissances apparaît non seulement dans la composition des deux comités directeurs, mais aussi dans celle des divers comités : les « cinq » ont siégé dans (presque tous les comités, quelquefois exclusivement, alors que les Etats secondaires n'ont participé qu'à ceux où leurs intérêts pouvaient être mis en jeu, et même pas toujours. Voir dans MARKUS : Grandes puissances, petites nations et le problème de l'organisation internationale, Th. Genève, 1946, p. 220, le tableau des commissions et de leur composition.

(33) MARKUS. — *Op. cit.*, p. 190.

(34) MARKUS. — *Op. cit.*, p. 194.

des morts et des blessés, qui se comptent par millions et, si nous n'avions pas eu devant les yeux la grande question de la Société des Nations, peut-être aurions-nous été égoïstement conduits à ne consulter que nous-mêmes. Qui peut prétendre que ce n'eût pas été notre droit?... L'expérience m'a appris que, plus les comités sont nombreux, moins il y a de chances d'aboutir. Or, derrière nous, il y a une chose très grande, très auguste, très impérieuse à de certaines heures, qui s'appelle l'opinion publique. Elle ne nous demandera pas si tel ou tel Etat a été représenté dans telle ou telle commission; cela n'intéresse personne. Elle nous demandera si nous avons abouti... Mon devoir est de conduire les travaux pour les faire aboutir à une fin » ⁽³⁵⁾.

Effectivement, ils furent conduits de main ferme. Les grandes puissances établirent le règlement intérieur de la conférence et s'accordèrent une énorme prépondérance dans les commissions. Le Comité de Rédaction ne comprit aucun Etat secondaire; la Commission des Réparations fut composée de 3 délégués de chacune des principales puissances et de 2 délégués de chacun des Etats suivants : Belgique, Grèce, Pologne, Roumanie et Serbie. Toutes les autres commissions (S.D.N., responsabilités de la guerre, législation internationale du travail, contrôle international des ports...) comportèrent 2 délégués de chacune des 5 grandes puissances et 5 représentants à élire par les petites nations. Les protestations de celles-ci (de la Belgique surtout) restèrent vaines ⁽³⁶⁾.

Les conclusions des commissions furent discutées par trois organes : le Conseil des Ministres des Affaires Etrangères, le Conseil des Dix (2 délégués de chacune des 5 grandes puissances) et le Conseil des Quatre ou des Cinq (avec le Japon). Le nombre des séances tenues par ces organes est significatif : le premier en tint 39, le second 72, le troisième 145 ⁽³⁷⁾; il n'y eut que 6 séances plénières ⁽³⁸⁾. La Conférence, il est vrai, ne priva aucun Etat du droit de se faire entendre — le total des auditions dépasse 300 ⁽³⁹⁾ — mais les grandes puissances conservèrent la direction des travaux.

Pas plus à la fin de la seconde guerre mondiale qu'à la fin de la première, elles n'ont accepté de parler sans plus d'autorité que les petits Etats dans les Conférences politiques. Elles se sont réservé le principal rôle dans l'élaboration des traités de paix. C'est ainsi que la Conférence de Paris de 1946 n'a eu qu'une com-

(35) Cité par A. TARDIEU. — *La paix*, 1921, p. 110.

(36) M. SIBERT. — Quelques aspects de l'organisation et de la technique des Conférences Intern., Cours Acad. La Haye, 1934, T. 48, p. 428.

(37) TARDIEU. — *La paix*, p. 107.

(38) M. HILL. — *Op. cit.*, p. 106.

(39) TARDIEU. — *Op. cit.*, p. 111.

pétence limitée : les 21 pays présents n'ont pu que soumettre des recommandations au Conseil des 4 Ministres des Affaires Etrangères, seul organe jouissant du pouvoir de décision ⁽⁴⁰⁾.

On serait tenté de justifier ce rôle directeur quand il s'agit d'assemblées nombreuses. Sinon on aurait un véritable parlement, dont les débats deviendraient interminables. Mais la suprématie des puissances fut parfois non moins nette dans les congrès à participation restreinte. Au Congrès de Berlin, par exemple, la Grèce, la Roumanie et la Perse, ne purent qu'exprimer des vœux sur les questions qui les intéressaient ; les grandes puissances dictèrent la loi en tant que « représentants de l'Europe », selon l'expression du Ministre des Affaires Etrangères français WADDINGTON.

c) *Le caractère et les modalités du vote* sont aussi un des points qui permettent le mieux de juger du caractère démocratique ou non des conférences internationales.

Le principe de l'égalité exige d'abord que chaque Etat dispose du même nombre de voix (une normalement). Cette règle a été suivie dans de nombreuses conférences. A La Haye, par exemple, en 1899 et 1907. Mais déjà le London Times se montrait sceptique sur l'efficacité d'un corps législatif international où les opinions sont comptées et non pesées ⁽⁴¹⁾. Le représentant de la France, Louis RENAULT, et celui de la Grande-Bretagne, Sir Edward FRY, remarquaient, eux aussi, que l'égalité des Etats peut conduire « à des conclusions absurdes » ⁽⁴²⁾. A Paris, en 1919, les Etats, bien qu'inégalement représentés, jouirent chacun d'une voix et d'une seule dans les séances plénières.

C'est surtout dans les conférences non politiques que l'on s'est écarté de la règle de l'égalité de la « voting-power ». C'est un point que nous examinerons plus loin, en étudiant l'application du principe de l'égalité des Etats dans le domaine de l'organisation administrative internationale.

En ce qui concerne les conditions que le vote doit remplir pour être considéré comme acquis, on relève certaines pratiques contraires à l'égalité des Etats strictement entendue.

L'égalité requiert (du moins l'a-t-on soutenu pendant longtemps) la règle de l'unanimité : la volonté collective n'est exprimée que par le consentement de tous les Etats participants. Si l'on s'attache

(40) L'Année Politique, 1946, p. 413. Autre exemple : Les Etats-Unis ont annoncé aux 50 nations invitées à San Francisco pour discuter le traité de paix avec le Japon qu'aucune modification ne serait acceptée au texte du traité communiqué par eux. C'est un cas de confiscation unilatérale du pouvoir législatif international. (Cf. Le Monde, 31 août 1951, art. de M. BOREL).

(41) London Times, september, 14, 1907.

(42) Annales des Sc. Pol., 1908, XXIII. p. 444.

à la pratique parlementaire, on constate que le vote unanime a précédé le vote majoritaire, mais s'est partout effacé devant lui, à cause de ses inconvénients ⁽⁴³⁾. Au contraire, bien que battu de plus en plus en brèche, il reste encore vivace dans les organismes politiques internationaux. Quelles raisons fait-on valoir en sa faveur ?

Tout d'abord, il découlerait de la nature même de la société internationale, composée de membres indépendants et souverains qui, de ce fait, ne pourraient être engagés malgré eux.

D'autre part, le vote à l'unanimité serait indispensable pour assurer la parfaite égalité des Etats. Il permettrait aux petites nations de se défendre contre les tentatives d'hégémonie des grandes puissances, car les inégalités dans la représentation, dans la composition des comités, etc., n'auraient, grâce à lui, qu'une portée limitée. Inversement, il protégerait les grandes puissances contre le grave risque de se trouver souvent en minorité et d'être ainsi à la merci de la coalition des Etats secondaires.

On invoque aussi des considérations pratiques : la règle de l'unanimité obligerait les Etats à rechercher des solutions acceptables pour tous et développerait donc la coopération internationale.

On affirme enfin qu'étant donnée son extension, le principe de l'unanimité ferait partie du Droit International coutumier. Au Congrès de Berlin (1878), à la Conférence de Berlin (1885), à celle d'Algésiras (1906), son application ne souleva pas de contestation. A la Conférence de Genève (1864) pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, le Général DUFOUR, chef de la délégation suisse et président de la conférence, exposa qu'il était inutile de procéder à un vote à défaut d'unanimité, puisqu'une décision à la majorité n'avait pas force obligatoire. Dans certains autres cas, on se dispensa également de tout vote officiel : à la Conférence navale de Londres de 1909 on ne trouve pas trace d'un vote quelconque sur les accords qui y ont été conclus, alors que le procès-verbal a été signé par les délégations des 10 pays représentés.

A La Haye, M. NELIDOV, président de la deuxième Conférence de la Paix, déclara que « le premier principe de toute conférence est celui de l'unanimité ; ce principe n'est pas une vaine formule, mais la base même de toute entente politique ». Lord CECIL, parlant à la Commission chargée, par la Conférence préliminaire de la paix, d'élaborer le projet de Pacte de la S.D.N., affirma lui aussi que « toutes les décisions internationales doivent, par la nature

(43) C.A. RICHES. — Majority rule in International Organisation, Baltimore, 1940, pp. 3 et s. ; J.G. HEINBERG. — History of the Majority Principle, Amer. Pol. Sc. Rev., 1926, T. 20, pp. 52-68 ; T. BATY. — The history of Majority Rule, Quarterly Review, 1912, CCXVI, pp. 1-28.

même des choses, être unanimes ⁽⁴⁴⁾. Dans son avis N° 12, sur la question de Mossoul, la C.P.J.I. se prononça de son côté sur le caractère « naturel » et « nécessaire » du principe de l'unanimité : « c'est seulement si les délibérations du Conseil sont appuyées par le consentement unanime des puissances qui le composent qu'elles peuvent avoir l'autorité dont elles ont besoin... D'autre part, il serait difficilement concevable que des résolutions sur des questions affectant la paix du monde puissent être prises contre la volonté de ceux, parmi les membres du Conseil, qui, tout en y étant en minorité, devraient, à raison de leur situation politique, en supporter pour la plus grande partie le poids et les conséquences » ⁽⁴⁵⁾.

A vrai dire, les divers arguments en faveur de ce principe ne sont pas absolument convaincants.

La souveraineté des Etats n'implique pas nécessairement le vote à l'unanimité ; en acceptant de se soumettre à des décisions prises à la majorité, un Etat ne fait qu'utiliser sa liberté d'action, il agit en vertu de sa propre souveraineté. Il n'y porte pas plus atteinte que lorsqu'il prend par traité des engagements normaux ⁽⁴⁶⁾. Il ne se trouve nullement placé dans une situation d'infériorité juridique ⁽⁴⁷⁾.

L'égalité des Etats ne postule pas davantage la règle de l'unanimité. M. W. Koo fait à ce sujet une distinction entre la « voting strength » et la « voting power ». La « voting strength », c'est le pouvoir de vote de chaque Etat pris isolément, le degré d'influence que chacun d'eux peut exercer dans l'adoption d'une décision : égalité ou inégalité des voix. La « voting power », c'est le nombre de voix que doit recueillir une décision pour qu'elle s'impose à tous les Etats, pour qu'elle soit obligatoire : majorité (simple ou qualifiée), unanimité. Si chaque Etat dispose du même nombre de voix, l'égalité se trouve sauvegardée, peu importe les conditions auxquelles les décisions lieront les Etats ; il n'en est autrement qu'en cas d'existence d'un droit de veto au profit de certains Etats seulement ⁽⁴⁸⁾.

Quant aux avantages pratiques de la règle de l'unanimité, ils ne doivent pas être exagérés. L'unanimité n'est pas un facteur décisif pour promouvoir la coopération internationale ; elle est trop souvent obtenue au détriment de la fin poursuivie. A quoi sert-il

(44) Nations Unies, Département de l'Information, Section des Recherches, Etude documentaire, N° 2, pp. 3-4.

(45) Recueil des Avis consultatifs, série B, N° 12, p. 32

(46) « Le droit de prendre des engagements internationaux est un attribut de l'Etat souverain », a dit la C.P.J.I. dans l'affaire du Wimbledon (1923).

(47) V. en ce sens, F.S. DUNN. — The practice and procedure of International Conferences, Baltimore, 1929, p. 126.

(48) W. Koo. — Voting procedures in international political organizations, 1947, p. 11.

de parvenir à un accord parfait s'il ne doit porter que sur des formules évasives et de portée insignifiante ?

Telle a été la nocivité du principe du vote unanime qu'il a pu dégénérer en instrument de tyrannie contre la majorité. Il en a été ainsi quand la minorité s'est opposée à ce qu'une décision fût tenue pour obligatoire au moins pour la majorité qui l'avait votée, sous prétexte que l'autorité dont serait ainsi revêtue la décision lui conférerait une force morale susceptible de l'emporter finalement sur la résistance de la minorité. L'attitude hostile de l'Allemagne devant les efforts de la 2^e Conférence de la Paix pour faire accepter par l'ensemble des gouvernements des projets de convention d'arbitrage obligatoire est frappante à cet égard ⁽⁴⁹⁾.

N'est-il pas exagéré, enfin, de faire de la règle de l'unanimité une règle du Droit International coutumier ? Si elle a été généralement admise, c'est avec des dérogations de plus en plus nombreuses. En particulier, les organismes administratifs lui ont témoigné une franche hostilité.

Même dans les conférences politiques, la règle n'a pas été toujours respectée. La Conférence de Genève de 1868 décida qu'un vote à la majorité suffirait pour la mise en discussion d'une question. Le Congrès de Berlin déclara que les décisions à la majorité sur les questions de procédure seraient considérées comme valables si la majorité ne s'y opposait pas formellement. Les commissions des Conférences de La Haye présentèrent des recommandations adoptées à la majorité et, au cours de la deuxième conférence, il suffisait d'une majorité favorable pour qu'une proposition fût inscrite au procès-verbal ⁽⁵⁰⁾. La Conférence de Paris de 1946 vota ses recommandations à la majorité des deux tiers ; un amendement fut adopté sur proposition de la Grande-Bretagne, en vertu duquel les recommandations qui n'auraient obtenu que la majorité absolue pourraient être également soumises au Conseil des Quatre ⁽⁵¹⁾.

Le vote majoritaire est le procédé normal pour éviter les inconvénients de l'unanimité ; le procédé anormal consiste à employer la pression matérielle pour obtenir le consentement de tous les Etats. « Il est incontestable, affirma BISMARCK au Congrès de Berlin, que la minorité dans le Congrès ne sera pas tenue d'acquiescer au vote de la majorité ». Mais quand les délégués turcs, se basant sur leurs instructions, refusèrent de consentir à l'occu-

(49) POLITIS. — Nouvelles tendances du D.I., 1927, p. 29 : « La plupart des opposants n'avaient pas d'objection à ce que les membres de la majorité se liassent contre eux. Mais il en était autrement de l'Allemagne : son opposition empêcha le vote de trente-deux Etats d'aboutir à une convention ».

(50) N. HILL. — *Op. cit.*, pp. 189-190.

(51) L'Année Politique, 1946, p. 415.

pation de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche, le même BISMARCK déclara que la proposition était néanmoins acceptée, et annonça sa certitude que le gouvernement turc enverrait de nouvelles instructions. Une stricte application du principe de l'unanimité aurait signifié le rejet de la proposition concernant l'occupation des provinces turques ⁽⁵²⁾.

d) La question de la *signature des traités* met aussi en jeu le principe de l'égalité des Etats ⁽⁵³⁾. L'ordre dans lequel les plénipotentiaires doivent apposer leur signature n'est plus aujourd'hui matière à difficultés. Il est déterminé par l'alphabet, comme, par exemple, à la Conférence de La Haye de 1899, où seule la Bulgarie vint en queue de liste parce que vassale de la Turquie. Toutefois, on pourrait signaler quelques exceptions suggestives ; c'est ainsi qu'à la Conférence de la Paix de 1907, les Etats-Unis, jusque-là placés à la lettre E, signèrent à la lettre A, « signe, dit FAUCHILLE, qu'ils prétendaient représenter l'Amérique ».

Quelquefois l'ordre alphabétique a été délaissé pour le tirage au sort, par exemple au Congrès panaméricain de Washington de 1889-1890. La pratique de l'alternat s'explique aussi par un souci d'égalité : sur chaque exemplaire des traités, on réserve la première place à celle des puissances à qui l'exemplaire est destiné, et c'est le plénipotentiaire de celle-ci qui appose le premier sa signature ; ainsi, chaque Etat a alternativement le premier rang.

e) Quant au problème de la *langue*, il est un de ceux qu'il n'a jamais été possible de résoudre conformément au principe de l'égalité des Etats. Les diplomates n'ayant pas, comme les apôtres, le don des langues, si chacun parlait la sienne propre, la compréhension des discussions ne serait pas générale. D'autre part, si chaque Etat pouvait dans tous les cas exiger que les traités soient rédigés dans sa langue, ce serait une source de difficultés. Il a donc fallu se résigner à abandonner sur ce point tout espoir d'égalité, à partir du moment où le latin est tombé en décadence comme langue commune, c'est-à-dire vers le début du XVIII^e siècle. C'est le français qui l'a supplanté, exclusivement, peut-on dire, jusqu'à la première guerre mondiale. Le traité de Portsmouth (1905) a été publié en français et en anglais, mais seule la version française faisait foi. Le français seul a été considéré comme langue officielle aux conférences de La Haye. La pratique générale était que tout délégué pouvait parler dans sa propre langue, mais devait en assurer la traduction en français ⁽⁵⁴⁾.

(52) N. HILL. — *Op. cit.*, p. 189.

(53) FAUCHILLE. — *Traité de D.I.P.*, T. 1, 1^{re} partie, p. 467.

(54) HILL. — *Op. cit.*, pp. 195-196.

Cette suprématie ne s'est pas exercée sans partage depuis la guerre de 1914. D'autres langues ont prétendu se faire reconnaître comme langues diplomatiques. Il y a une question de prestige et aussi d'avantage dans les discussions à pouvoir s'exprimer dans sa langue maternelle. Bien entendu, ce n'est pas le hongrois, par exemple, qui pouvait prétendre s'imposer dans les relations internationales, mais la langue d'une ou de plusieurs grandes puissances : ces dernières ont, en effet, au-delà de leurs frontières, une expansion que ne connaissent pas les petits Etats. Remarquons d'ailleurs que l'expansion linguistique survit à celle que procure la puissance politique ou économique : l'Espagne a été une grande puissance ; elle ne l'est plus, mais l'espagnol est resté la langue de la plupart des pays de l'Amérique latine. Il est utilisé au même titre que l'anglais dans le système panaméricain ⁽⁵⁵⁾.

f) Signalons un dernier test de l'égalité : en Droit International classique, aucun Etat participant à une conférence ne peut être lié sans *ratification* de sa part. Telle est la règle, Mais elle est restée plus d'une fois lettre morte, quand les grandes puissances n'ont pas hésité à employer la pression pour obtenir une ratification qui leur paraissait indispensable. Quand, à la Conférence d'Algésiras, les délégués marocains déclarèrent ne pouvoir signer l'Acte Général, les puissances signataires s'engagèrent, le 7 avril 1906, par un protocole, à unir leurs efforts pour obtenir la ratification de l'Acte entier par le Maroc, et chargèrent le Doyen italien du corps diplomatique à Tanger de faire les démarches nécessaires à cet effet. Naturellement, elles furent couronnées de succès ⁽⁵⁶⁾.

Pour éviter de se trouver engagés contre leur gré, les petits Etats ont parfois pris des précautions. La Déclaration sur le Droit International maritime, signée à Paris le 16 avril 1856, stipulait explicitement qu'elle ne lierait que les puissances adhérentes ou celles qui y adhéreraient. Clause particulièrement prudente au milieu du XIX^e siècle, alors que le Concert avait la prétention de légiférer pour le compte de l'Europe. Si, à la Déclaration de 1856, nous comparons la Déclaration de la Conférence navale de Londres de 1909, nous constatons que la disposition précédente n'est pas reproduite : c'est parce que les petits Etats n'en ont pas éprouvé le besoin, l'autorité du Concert s'étant affaiblie.

(55) Le problème des langues s'est posé avec acuité, lors de l'élaboration de l'organisation internationale. (Cf. KOPELMANAS, L'O.N.U., 1947, pp. 45-47).

(56) A. TARDIEU. — La Conférence d'Algésiras, 2^e éd., 1908, pp. 425, 448.

Section II

PREPONDERANCE DES GRANDES PUISSANCES DANS L'EXERCICE DE LA FONCTION JURIDICTIONNELLE INTERNATIONALE

Dans une société d'égaux, il n'est pas possible à l'un des membres de s'ériger en juge de la conduite des autres. « Par in parem non habet jurisdictionem ». Pour PUFENDORF et l'Ecole naturaliste, cette règle va de soi. « Il est contre l'égalité naturelle, déclare l'auteur du *De Jure Naturæ et Gentium*, de se rendre soi-même, sans en être requis, l'arbitre des démêlés et des querelles d'autrui » (57). VATTTEL et WOLFF insistent, eux aussi, sur l'idée qu'il n'y a pas de juridiction entre égaux (58).

Dans ces conditions, si les Etats ne veulent pas employer de moyens pacifiques pour résoudre leurs différends ou si ces moyens ont échoué, il ne reste plus qu'une issue : la force. Jusqu'à nos jours, le Droit International classique a reconnu aux Etats le droit de se faire justice à eux-mêmes. La société internationale ne dépassait pas le stade de la justice privée, depuis longtemps disparue dans les Etats, grâce à l'institution de tribunaux dont la juridiction est obligatoire, mais admise récemment encore dans les rapports interétatiques.

Or, le droit de se faire justice, déjà dangereux par lui-même, devient absolument intolérable quand la morale internationale est bannie, ce qui, hélas ! s'est trop souvent produit : n'étant pas lié indéfectiblement à la justice de la cause, mais à la force des armes, il n'est alors qu'un facteur d'anarchie, dont l'exercice favorise les seules grandes puissances. Les Etats faibles n'ont rien à attendre, mais tout à redouter de la libre utilisation de la puissance matérielle pour trancher les litiges internationaux.

Les progrès réalisés ces dernières années dans le domaine de la justice internationale, quoique considérables, sont loin de présenter le degré d'évolution auquel sont parvenus les ordres étatiques. La fonction juridictionnelle internationale est exercée, comme la fonction législative, sous une forme grossière, primitive, par suite de la carence institutionnelle de l'ordre juridique international.

L'absence, ou, du moins, l'insuffisance d'organes juridictionnels, le caractère facultatif de leur compétence, le défaut de règles précises à observer dans l'administration de la justice, la dis-

(57) PUFENDORF. — *De J. nat. et gentium*, VII, 6, 14.

(58) VATTTEL. — *Le Droit des Gens*, II, IV, § 55 ; WOLFF. — *Jus Gentium methodo scientifica pertractatum*, § 323.

inction entre les conflits justiciables et les conflits non justiciables, ces derniers — les plus graves — n'étant pas susceptibles d'une décision juridictionnelle, ouvrent fatalement la voie aux abus et continuent à faire le jeu des Etats forts ⁽⁵⁹⁾.

Section III

PREPONDERANCE DES GRANDES PUISSANCES DANS L'EXERCICE DE LA FONCTION EXECUTIVE INTERNATIONALE

La fonction exécutive internationale se prête, autant sinon plus que les deux précédentes, à une centralisation entre les mains des grandes puissances. Pour sanctionner les règles juridiques et les actes juridictionnels et assurer ainsi « l'effectivité de l'ordre juridique », il faut, en effet, que la force publique intervienne ou soit susceptible d'intervenir : or, les grandes puissances représentent, dans la société internationale, l'essentiel de cette force. C'est donc à elles surtout qu'incombe, en l'absence d'organes exécutifs super-étatiques, la tâche d'exécution.

Deux exemples éclaireront ce phénomène de concentration de la puissance exécutive :

1. En Europe, les grands Etats ont si bien pris conscience de l'importance de leur mission qu'ils se sont régulièrement concertés, au cours du XIX^e siècle, pour l'accomplir plus efficacement : c'est le Concert européen.

2. En Amérique, les Etats-Unis ont réussi, grâce à leur puissance économique et militaire considérable par rapport à celle des autres Républiques, à exercer longtemps sans partage la fonction exécutive internationale, sous le couvert de la Doctrine de Monroe.

A. — Le Concert, exécutif directorial de la communauté européenne.

Le Concert réalise une confusion des fonctions. C'est un organe législatif, mais il n'est pas que cela : « l'on peut y distinguer aussi, dit M. SCELLE, des opérations pseudo-judiciaires : on décide sur des situations juridiques, on y pratique la médiation que le Congrès de Paris, notamment, cherche à ériger en institution permanente

(59) V. infra les développements consacrés à l'égalité des Etats dans l'organisation juridictionnelle internationale.

pour les affaires d'Orient. Dans l'Acte de Berlin, en ce qui concerne le bassin du Congo, on s'engage, au contraire, à recourir à l'arbitrage ». Enfin, le Concert a pris « des décisions d'ordre exécutif : investitures et destitutions de gouvernants, garantie des complicités, délimitation de sphères d'influence » ⁽⁶⁰⁾.

Ses décisions, le Concert les a imposées aux Etats peu disposés à les accepter en usant de l'intervention sous ses deux aspects : intervention soit dans les affaires intérieures, soit dans les affaires extérieures.

Les grandes puissances n'ont pas hésité à utiliser la première quand, selon la formule de Castlereagh, « leur sécurité immédiate ou leurs intérêts essentiels étaient sérieusement mis en péril par les événements intérieurs d'un autre Etat ». Le Directoire européen n'a été qu'un « syndicat » pour la défense des intérêts monarchiques, pour la préservation du principe de légitimité. Cependant, il faut reconnaître que les grandes puissances sont parfois intervenues dans un but légitime. En protégeant les sujets chrétiens de l'Empire Ottoman en butte aux persécutions, elles ont fait sans doute œuvre politique, écrit DUPUIS, « mais cette œuvre politique trouvait sa justification dans l'esprit de justice et d'humanité qui l'inspirait. Elle partait — peut-être inconsciemment — de l'idée que la souveraineté, pour être respectée, doit être respectable, que l'absence d'autorité supérieure ne légitime pas toutes les actions ni toutes les omissions et que la prétention de rejeter tout contrôle ne sied qu'à qui sait se contrôler lui-même » ⁽⁶¹⁾.

Quant aux interventions du Concert dans les affaires extérieures des Etats, elles ont été fréquentes. Elles se sont produites principalement à l'occasion de conflits (comme celui de Méhémet-Ali et du Sultan). Mais elles ont pris parfois un caractère préventif ; en dehors de tout conflit, les grandes puissances ont empêché la conclusion ou l'exécution d'accords qui ne leur plaisaient pas (par exemple, en neutralisant le Luxembourg en 1867, elles ont fait obstacle à sa cession amiable à la France, cession à laquelle la Prusse s'opposait).

Alors qu'en Europe la fonction exécutive internationale a été exercée collectivement au cours du XIX^e siècle, dans l'hémisphère occidental les Etats-Unis en ont pris exclusivement la charge durant la même période.

(60) SCELLE. — D.I.P., 3^e éd., p. 56.

(61) DUPUIS. — Le Droit des Gens et les rapports..., p. 130.

B. — La Doctrine de Monroe et la politique d'hégémonie des Etats-Unis.

Deux causes ont fait naître la Doctrine de Monroe : la politique de la Sainte Alliance et la colonisation russe en Alaska. La célèbre déclaration du 2 décembre 1823 avait pour but d'interdire toute intervention ou colonisation de l'Europe en Amérique. Elle fut accueillie avec enthousiasme par les Républiques latines, auxquelles les Etats-Unis promettaient leur secours si elles avaient à souffrir de la violation des principes solennellement proclamés par eux.

BOLIVAR proposa de réunir un Congrès à Panama et il inscrivit au programme l'adoption de la Doctrine de Monroe comme base de la liberté et de l'indépendance de tous les Etats américains. Mais le gouvernement de Washington n'entendait pas prendre de trop lourdes responsabilités ; il mit si peu d'empressement à choisir ses délégués qu'ils arrivèrent à Panama après la fermeture du Congrès. Les Etats-Unis démontraient ainsi, initialement, qu'ils considéraient la Doctrine de Monroe comme une doctrine politique, à laquelle ils ne consentiraient pas de sacrifices inopportuns.

Cette attitude ne se démentit pas durant tout le XIX^e siècle. La grande république nord-américaine, interprétant à sa façon la doctrine formulée en 1823, n'hésita pas à en étendre considérablement la portée primitive et à s'en faire le soutien exclusif.

La doctrine reçut une première amplification dans le message du Président POLK du 2 décembre 1845, qui affirmait qu'« aucune colonisation ou domination européenne, dans l'avenir, ne pourrait, sans le consentement des Etats-Unis, se fixer ou s'établir dans quelque partie du continent de l'Amérique du Nord ». Relevons trois points :

1. Ce n'est plus seulement la colonisation qui est interdite, mais aussi toute « domination », c'est-à-dire toute acquisition par transfert volontaire ou par conquête ;

2. L'interdiction ne concerne que l'Amérique du Nord ;

3. Elle peut être l'objet de dérogations consenties par les Etats-Unis. Dans cette dernière disposition commence à s'affirmer la prétention des Etats-Unis de monopoliser l'application de la Doctrine de Monroe.

Le Président POLK alla plus loin encore dans son message du 29 avril 1848 : il étendit la défense de la « domination » européenne à l'Amérique entière et, surtout, il justifia la pratique, par les Etats-Unis, de l'interposition, comme mesure préventive. La Doctrine de Monroe, déformée, pouvait dès lors servir de paravent à une politique d'hégémonie et d'impérialisme sur toute l'Amérique. POLK le reconnaissait avec un certain cynisme : « En Amérique,

il y a bien des Américains, mais il n'y en a pas de plus américains que nous. La colonisation, l'intervention, l'établissement d'un pouvoir quelconque sont défendus à l'Europe ; mais nous, nous avons carte blanche pour conquérir, coloniser et intervenir quand il y a lieu. Sans doute, nous avons retiré des droits aux Européens, mais nous les avons retirés pour nous les approprier et en profiter seuls tout à notre gré, sans respecter les autres Etats du Nouveau-Monde » (62).

L'évolution continua : en 1870, GRANT précisa que toute acquisition d'une partie quelconque du territoire américain était interdite, alors même qu'elle obtiendrait l'assentiment de l'Etat annexé ; en 1912, la résolution LODGE interdit la prise à bail des ports américains par des Etats ou des particuliers non américains.

Durant le siècle dernier, les Etats-Unis s'assurèrent donc, en fait, le monopole de la police internationale sur le continent occidental, et tout particulièrement en Amérique Centrale, sur les petits Etats voisins, faibles et troublés par les guerres civiles.

Agissant préventivement contre une ingérence européenne, ils annexèrent ou tentèrent d'annexer en 1845, 1846 et 1848, les territoires du Texas, de l'Oregon et du Yucatan. En 1848, ils intervinrent à main armée au Mexique. En 1870, ils essayèrent de se faire céder Saint Domingue. On connaît les circonstances de leur mainmise sur le canal de Panama et comment ils éliminèrent les puissances rivales pour exercer seuls la police de l'importante voie interocéanique. Lors du litige de frontière anglo-vénézuélien de 1895, les Etats-Unis imposèrent un règlement arbitral. Quand, en 1902, les escadres allemande, anglaise et italienne bloquèrent les côtes du Venezuela pour forcer cet Etat à payer ses dettes, les Etats-Unis reconnurent le bien-fondé de cette action coercitive, mais la contrôlèrent étroitement. Prenant prétexte des désordres endémiques dont les Républiques de l'Amérique Centrale étaient le théâtre, ils se firent concéder par elles un droit de protection plus ou moins étendu, non seulement sur le plan économique et financier, mais aussi sur le plan politique (63).

Ce comportement des Etats-Unis, que l'on peut qualifier de politique de mauvais voisinage, a pris fin avec l'avènement du Président HOOVER (64). La grande république américaine devait donner la preuve de la sincérité de son évolution en acceptant la condamnation de l'intervention.

Toutefois, ce ne fut pas sans quelques hésitations. En 1927, la Commission internationale des juristes américains avait

(62) Cité par FAUCHILLE. — Traité de D.I.P., T. 1, 1^{re} partie, p. 617.

(63) Cf. FAUCHILLE. — Traité de D.I.P., T. 1, 1^{re} partie, pp. 609 et s.

(64) Cf. *Infra* : l'égalité des Etats dans l'Union panaméricaine.

approuvé à l'unanimité l'article suivant : « Aucun Etat ne pourra intervenir dans les affaires intérieures d'un autre ». Cette formule plus que timide, qui ne pouvait satisfaire pleinement les républiques latines, fut cependant rejetée par la Conférence de La Havane (1928), sous la pression de l'ancien secrétaire d'Etat Charles HUGHES. Le représentant des Etats-Unis essaya même de légaliser la politique interventionniste du gouvernement COOLIDGE-KELLOGG en distinguant subtilement entre l'intervention proprement dite, délit international, et l'« interposition temporaire », qui, en réalité, n'en différerait que par le nom ⁽⁶⁵⁾.

C'est seulement en 1933 que, le parti démocrate ayant accédé au pouvoir, l'intervention fit l'objet d'une condamnation générale. La Conférence de Montevideo adopta une Convention sur les droits et les devoirs des Etats. Cette convention qui, dans son article 4, proclamait solennellement l'égalité des Etats, déclarait qu'en conséquence « aucun Etat n'a le droit d'intervenir dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre » (art. 8).

Mais c'est surtout à la Conférence extraordinaire de Buenos-Aires (1936) que la politique de bon voisinage produisit ses fruits. Les républiques américaines déclarèrent que l'intervention de l'une d'elles, directement ou indirectement, et pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'une quelconque des parties, « était un acte inadmissible ». La violation du devoir de non-intervention donnerait lieu à des « consultations dans le but d'échanger des points de vue et de rechercher des méthodes d'ajustement pacifique » ⁽⁶⁶⁾. Selon M. YÉPÈS, « cette condamnation de la politique interventionniste est l'un des plus grands renversements qui se soient jamais accomplis dans l'histoire diplomatique du continent américain » ⁽⁶⁷⁾. Le système des consultations entre les Etats américains en cas d'intervention de l'un d'eux signifiait que l'interprétation classique de la Doctrine de Monroe, selon laquelle les Etats-Unis se reconnaissaient le droit exclusif de parler et d'agir au nom de l'Amérique entière, était abandonnée. La nouvelle interprétation n'était plus unilatérale, mais multilatérale ; la Doctrine de Monroe venait d'être « continentalisée ».

Récemment, la Charte de Bogota a renforcé cette continentalisation : dans ses articles 24 et 25, elle reproduit les principes contenus dans l'Acte de Chapultepec (1945) et dans le Traité d'Assistance Réciproque de Rio (1947), en vertu desquels toute agression contre un Etat américain constituera une menace pour la sécurité

(65) YÉPÈS. — Philosophie du panaméricanisme et organisation de la paix, 1945, pp. 275 et s.

(66) Cf. YÉPÈS. — Philosophie du panaméricanisme, p. 114.

(67) YÉPÈS. — Philosophie du panaméricanisme..., p. 115.

du continent et entraînera une action collective (et non plus une action unilatérale de la part des Etats-Unis).

Les deux phénomènes dont nous venons d'examiner très sommairement les manifestations, respectivement en Europe et en Amérique, ne sont pas de nature différente. Que les Etats-Unis aient pu, grâce à leur puissance hors de pair, se dispenser d'agir de concert avec quelques autres Etats américains, ce n'est là qu'une particularité de caractère contingent. Dans les deux cas, il s'agit d'une centralisation de la fonction exécutive internationale. Durant le XIX^e siècle, le Concert européen et les Etats-Unis d'Amérique ont remédié à l'absence d'organisation superétatique en s'érigeant en véritables gouvernements de deux communautés internationales partielles. Gouvernements de fait : c'est de leur propre autorité que les grandes puissances ont occupé les compétences vacantes ; elles étaient seules en mesure de le faire avec efficacité. La règle est générale ; dans un ordre juridique primitif, dépourvu d'institutions spécialisées et différenciées, les compétences appartiennent à qui détient la force.

CHAPITRE IV

EGALITE DES ETATS ET ORGANISATION POLITIQUE INTERNATIONALE

Les discriminations entre Etats fondées sur le facteur puissance vont-elles disparaître dans le cadre de l'organisation politique internationale ? C'est ce que nous allons rechercher. Notre examen portera d'abord sur les institutions politiques universelles (S.D.N. et O.N.U.), ensuite sur les institutions politiques régionales les plus caractéristiques (Union panaméricaine, Ligue Arabe, Conseil de l'Europe).

Section I

LE PRINCIPE DE L'EGALITE DES ETATS DANS LE CADRE DE LA S.D.N.

Durant le premier conflit mondial, les hommes d'Etat des grandes puissances en lutte contre l'Allemagne impérialiste proclamèrent à maintes reprises la nécessité d'un ordre international égalitaire. Le 27 mai 1917, Léon BOURGEOIS déclarait : « C'est l'intérêt commun de tous les peuples que la conscience humaine voudra faire triompher, et qui dit intérêt commun de tous les peuples dit, par là même, le droit commun à tous les peuples, grands et petits, considérés comme des égaux » ⁽¹⁾. Le 25 septembre 1914, ASQUITH proclamait la nécessité d'établir « une véritable société européenne basée sur la reconnaissance d'une égalité de droit » ⁽²⁾.

Les vues de WILSON étaient encore plus généreuses. Le Président des Etats-Unis se déclarait partisan d' « une paix sans victoire » ; « seule une paix conclue entre égaux peut durer, seule une paix

(1) L. BOURGEOIS. — Le Pacte de 1919 et la S.D.N., 1919, p. 29.

(2) Cité par W.E. RAPPARD. — Vues rétrospectives sur la S.D.N., Cours Acad. La Haye, 1947, T. 71, p. 122.

dont le principe même est l'égalité » (3). Dans l'un de ses fameux « points » — le 14^e — WILSON émettait l'idée d'une organisation « ayant pour objet de fournir des garanties réciproques d'indépendance politique et d'intégrité territoriale aux petits et aux grands Etats ».

A. — Elaboration du Pacte.

La Commission instituée par la Conférence de la Paix pour mettre au point le projet d'organisation internationale fut composée, on le sait, de 15 délégués : 2 pour chacune des 5 grandes puissances, et 5 autres élus par les autres Etats (4). Les principales puissances affirmèrent ainsi d'emblée qu'elles entendaient assumer l'œuvre de direction.

Leurs aspirations étaient divergentes.

La France, qui avait souffert deux invasions, voyait surtout dans la S.D.N. une alliance étroite, disposant de forces militaires commandées par un état-major international. La structure et le fonctionnement des organismes à créer l'intéressaient dans la mesure où ils pouvaient avoir des répercussions sur la poursuite du but qu'elle considérait comme essentiel : la résistance certaine et efficace à toute nouvelle agression. En somme, pour la France, ce n'étaient pas tant les modalités que la fin de l'accord qui comptaient ou, plus exactement, les modalités comptaient en fonction de la fin. Pourvu que cette dernière ne fût pas sacrifiée, la France était disposée à faire des concessions sur les premières. En particulier, elle n'attachait pas une importance en soi à ce qu'un internationaliste américain a récemment appelé « l'organisation de la responsabilité », c'est-à-dire les relations entre la « représentation » et la « responsabilité » ou, en d'autres termes, le problème des rapports entre grandes puissances et petits Etats au sein des organes internationaux (5). La France restait fidèle au principe de l'égalité des Etats (6).

Au contraire, les projets anglais mettaient l'accent sur le problème de l'organisation de la responsabilité. Un homme d'Etat tel que le Général SMUTS en saisissait fort bien l'importance. « La Société comprendra un petit nombre de grandes puissances, un grand nombre d'Etats moyens et intermédiaires et un très grand

(3) Cité par RAPPARD, *op. cit.*, p. 128.

(4) La représentation des Etats secondaires fut, à leur demande, portée de 5 à 9 à partir de la 4^e séance.

(5) W.W. KAUFMANN. — The organisation of responsibility, dans *World Politics*, T. 1, 1948-49, pp. 511 et s.; D.H. MILLER. — The Drafting of the Covenant, 1928, T. 1, pp. 164 et s.

(6) E. GIRAUD. — La Société des Nations, l'expérience de vingt ans, R.G.D.I.P., 1940, T. 47, pp. 51, 53.

nombre de petits Etats. Si, dans les conseils de la Société, tous comptent et votent comme s'ils étaient d'égale valeur, les quelques puissances pourraient être à la merci de la grande majorité des petits Etats. Il est absolument certain qu'aucune grande puissance ne courra volontiers un tel risque en entrant dans une société où tous les membres ont un droit de vote égal » (7). Dans ses « suggestions », le Général préconisait de confier la responsabilité à un organe gouvernemental dominé par les grandes puissances, la représentation de tous les Etats étant assurée par leur admission dans une assemblée générale dotée simplement de pouvoirs de recommandation (8).

Une telle discrimination entre les Etats était peu conforme à l'esprit démocratique affiché par WILSON. Le premier projet wilsonien, rédigé avant le départ de Washington, ne prenait pas en considération le problème de « l'organisation de la responsabilité » ; il ne prévoyait qu'un seul organe : un corps de délégués dont pourraient faire partie tous les Etats démocratiques. Mais, au contact du robuste réalisme du Général SMUTS, l'idéalisme de WILSON perdit de son intransigeance. Les deuxième et troisième projets rédigés à Paris souscrivaient à l'idée d'un conseil des grandes puissances et lui transféraient la plupart des attributions confiées au corps des délégués.

Les projets anglais et américains s'étaient rapprochés. Ils furent synthétisés dans un document unique, le projet HURST-MILLER, qui servit seul de base de discussion à la Commission de la S.D.N. C'est en lui que le Pacte trouva son origine directe. L'influence anglo-saxonne avait été prépondérante, le rôle des petits Etats représentés à la Commission tout à fait secondaire (9).

B. — Composition de la S.D.N.

L'entrée dans la S.D.N. n'avait pas lieu de façon identique pour tous les Etats ; les conditions de recrutement étaient inégales. Il existait trois catégories de membres :

1° Les membres fondateurs ou originaires étaient les signataires

(7) MILLER. — *Op. cit.*, T. II, pp. 38-39.

(8) Le projet Smuts était le 1^{er} projet anglo-saxon qui prévoyait un Conseil ; les petites puissances devaient y participer à côté des grandes, mais celles-ci auraient la majorité. Lord Robert Cecil était plus radical ; il envisageait un Conseil réservé aux grandes puissances. Cf. R. SPITZ. — La formation du Pacte de la S.D.N. Les sources et les influences, Th. Paris, 1932, pp. 14-16.

(9) Il y avait eu des résistances à la façon d'agir autoritaire des grandes puissances. (MILLER, *op. cit.*, T. I, pp. 130 et s.). Mais la vision du but à atteindre avait incité les petits Etats à s'abstenir de toute intransigeance. Il faut dire aussi que l'acceptation du Covenant avait pour eux le caractère d'une véritable obligation : le rejeter, c'eût été rejeter le traité dont le Pacte formait une partie et se désolidariser des grandes puissances.

du traité de paix du côté des alliés ; pour les séparer des Etats vaincus, on les avait mentionnés dans une annexe du Pacte ;

2° Les membres invités devaient déposer au Secrétariat une demande d'accession au Pacte dans les deux mois de son entrée en vigueur. Ces prescriptions visaient les anciens neutres. Comme ils présentaient des garanties suffisantes, ils étaient dispensés de la formalité de l'élection ;

3° Il existait enfin des membres élus (les ex-ennemis ou les petits Etats de formation récente) qui devaient faire acte de candidature et obtenir à l'Assemblée la majorité des deux tiers. Ces distinctions ne concernaient d'ailleurs que les modalités d'accession, car, une fois admis, tous les Etats étaient, en principe, égaux.

Notons que les Etats minuscules (Andorre, Saint-Marin, Liechtenstein) furent écartés sous prétexte qu'ils n'étaient pas en mesure de remplir les obligations sociales. « Raison sans valeur juridique aucune, dit M. SCELLE, mais qui montre bien à quelles impasses aboutit la thèse de l'égalité fonctionnelle » ⁽¹⁰⁾.

C. — Organisation.

Pour satisfaire à la fois les grandes puissances et les petits Etats, on s'était arrêté à la combinaison Assemblée-Conseil, la première groupant tous les Etats membres sur le pied d'égalité, le second reflétant la réalité politique et laissant, par conséquent, la prééminence aux grandes puissances. La résistance des Etats secondaires n'avait pas permis de donner au problème de l'organisation de la responsabilité la solution radicale que prévoyaient certains projets : dans l'organe gouvernemental les sièges n'étaient pas exclusivement attribués aux principales puissances ⁽¹¹⁾.

Composé à l'origine des 9 membres, 5 sièges étant réservés aux grandes puissances à titre permanent et 4 aux autres Etats à titre non permanent, le Conseil se démocratisa progressivement. La 3^e Assemblée (1922) porta de 4 à 6 le nombre des sièges non permanents ; ce chiffre passa à 9 en 1926, à 10 en 1933, à 11 en 1936. Des Etats à siège non permanent, tels que l'Espagne, obtinrent

(10) SCELLE. — D.I.P., 3^e éd., p. 326. Un mémoire du gouvernement suisse avait suggéré 2 solutions : ou bien l'on admettrait que les petits Etats choisissent un Etat membre pour les représenter, ou bien on les autoriserait à participer seulement aux travaux des organismes techniques. La question fut discutée à la 1^{re} Commission en 1921. On songea un moment à créer une catégorie de membres « à droits restreints », pouvant assister à l'Assemblée sans voter. Mais M. SCIALOJA défendit le principe de l'égalité des Etats et l'on renonça finalement à adopter une règle de principe. Cf. Jean RAY. — Commentaire du Pacte de la S.D.N., 1930, p. 107.

(11) Léon BOURGEOIS reconnut que si l'on donnait trop d'influence aux grandes puissances, elles agiraient peut-être plutôt pour la paix que pour la paix fondée sur le Droit (MILLER, *op. cit.*, pp. 147-148).

d'être régulièrement réélus (sièges semi-permanents). En définitive, la prépondérance échappa aux grandes puissances pour passer aux moyennes, sans que cette démocratisation eût pour effet — loin de là — d'augmenter l'efficacité du Conseil ; le problème de l'organisation de la responsabilité avait été complètement perdu de vue.

D. — Fonctionnement.

1° Les articles 3, al. 3, et 4, al. 3, relatifs, le premier aux compétences de l'Assemblée, le second, à celles du Conseil, étaient conçus en termes identiques. « L'Assemblée (ou le Conseil) connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société et qui affecte la paix du monde ». Il y avait, certes, des compétences exclusives, mais on peut parler, grosso modo, d'une parité des fonctions ⁽¹²⁾. Aucun organe n'avait la priorité sur l'autre ; cependant le Conseil, étant donné le petit nombre de ses membres et la présence des grandes puissances, pouvait fonctionner plus efficacement que l'Assemblée.

2° Les décisions devaient être prises, en principe, à l'unanimité ⁽¹³⁾. En effet, la S.D.N. n'était pas un super-Etat, mais une association d'Etats souverains et égaux. A la première session de l'Assemblée, son président, M. HYMANS, le déclarait avec force : « Il est bon de l'affirmer une fois de plus, la Société des Nations n'est et ne saurait être un super-Etat qui absorberait les souverainetés ou méditerait de les réduire en tutelle » ⁽¹⁴⁾. Lord CURZON faisait une déclaration semblable à la première réunion du Conseil ⁽¹⁵⁾.

Les inconvénients de la règle de l'unanimité, le risque de paralysie qu'elle faisait planer sur l'institution genevoise n'échappaient à personne. Mais on pensait, avec Lord CECIL, que « le défaut était largement compensé par la certitude qu'aucune nation, petite ou grande, ne devait craindre d'être opprimée par les organes de la S.D.N. » ⁽¹⁶⁾. Crainte illusoire. En fait, le souci exacerbé qu'eurent les Etats de protéger leur souveraineté et leur égalité gêna considérablement le fonctionnement de la Société.

3° L'article 21 fondait une inégalité d'une très grande portée. Il déclarait la Doctrine de Monroë compatible avec les dispositions du Covenant. Ainsi les Etats-Unis se réservaient la faculté d'invo-

(12) LE FUR. — Précis de D.I., 1931, p. 256.

(13) Cf. ELÈS. — Le principe de l'unanimité dans la S.D.N. et les exceptions à ce principe, Th. Paris, 1935 ; RICHES. — The unanimity rule and the League of Nations, Baltimore, 1933 ; CHASSERIAU. — Le veto en D.I., Th. Bordeaux, 1948, 1^{re} partie ; GARCHON. — Le Droit de veto, Th. Alger, 1949, 1^{re} partie.

(14) Actes de la 1^{re} Assemblée, séances plénières, p. 30.

(15) J.O. de la S.D.N., 1920, p. 21.

(16) MILLER. — *Op. cit.*, I, p. 315.

quer la célèbre doctrine, soit pour refuser toute intervention de la S.D.N. dans les conflits du Nouveau-Monde, soit pour s'abstenir, suivant leurs intérêts, de toute immixtion dans les conflits du vieux continent. Situation paradoxale de l'Amérique : les obligations du Pacte n'étaient pour elle que facultatives ; à l'égalité des droits ne correspondait pas l'égalité des devoirs.

4° Signalons une autre entorse au principe de l'égalité des Etats. La participation aux sanctions militaires incombait à tous les Etats. Mais la Suisse avait subordonné son adhésion au Pacte au maintien de sa neutralité. Dans sa déclaration du 13 février 1920, le Conseil lui donna satisfaction et institua pour elle un régime spécial : elle fut dispensée de participer aux sanctions militaires, mais resta tenue de coopérer, le cas échéant, aux sanctions économiques. En 1938, devant l'aggravation de la situation internationale, la Suisse demanda à revenir à sa neutralité totale. Dans une résolution du 14 mai 1938, le Conseil accéda encore une fois à sa demande, renforçant ainsi un privilège en désaccord avec le principe de l'égalité des Etats (17).

5° Remarquons enfin la situation des Dominions dans le cadre de la S.D.N. Ils étaient membres originaires et leur statut était en tous points égal à celui des autres sociétaires. On a pourtant soutenu le contraire en prétextant que certains articles du Pacte (l'art. 16, par exemple, relatif aux sanctions) ne pourraient pas être invoqués par un Dominion contre la Grande-Bretagne ou un autre Dominion. Mais, comme l'explique M. CHEVALLIER, « les Etats membres de la Société, en admettant les Dominions, les ont bien évidemment admis comme tels, comme individualités politiques intimement liées à un groupe... Ce qui n'autorise nullement à prétendre que les Dominions jouissent à Genève d'un statut inférieur à celui des Etats isolés » (18). Chacun d'eux avait sa délégation propre, était représenté dans les comités comme membre distinct, votait séparément, versait sa cotisation calculée comme pour les autres Etats, avait droit à sa quote-part de places parmi le personnel du secrétariat et pouvait même obtenir un siège temporaire au Conseil, comme ce fut le cas pour le Canada en 1927.

En résumé, la S.D.N. était, dans l'ensemble, une organisation largement égalitaire. La distinction de la représentation et de la responsabilité, déjà timidement esquissée par le Pacte, s'était même, par la suite, progressivement estompée. « Depuis que le Conseil s'est trouvé affaibli par l'augmentation du nombre de ses

(17) RAY. — *Op. cit.*, p. 104.

(18) J.-J. CHEVALLIER. — *L'évolution de l'Empire britannique*, T. 1, pp. 397-398.

membres, il semble s'être résigné de plus en plus facilement à abandonner certaines de ses prérogatives », écrit un commentateur du Pacte, M. RAY ⁽¹⁹⁾. C'est là une des raisons de l'inefficacité du Conseil, mais ce n'est pas la seule.

Il faut mentionner aussi l'attitude des grandes puissances (dissidence des Etats-Unis, désaccords, esprit de revanche de l'Allemagne...) et la fausse interprétation du principe démocratique qui avait entraîné le développement de la compétence de l'Assemblée aux dépens de celle du Conseil. L'Assemblée, c'est-à-dire l'organe le plus représentatif, était devenue, selon les termes de M. Paul BONCOUR, « la grande expression de la S.D.N. » ⁽²⁰⁾. Sous ses auspices avait été entreprise avec courage la mise en œuvre des textes du Pacte relatifs à l'organisation de la sécurité et à la solution pacifique des différends internationaux. Mais pouvait-on compter sur elle en dehors du domaine normatif ? Il eut fallu pour cela qu'elle fût capable d'agir. Dans des circonstances telles que les conflits sino-japonais et italo-éthiopien, l'Assemblée donna la preuve de son impuissance : conçue pour être l'organe de la représentation, elle n'était manifestement pas en mesure de porter le poids de la responsabilité.

Section II

LE PRINCIPE DE L'EGALITE DES ETATS DANS LE CADRE DE L'O.N.U.

A. — Elaboration de la Charte.

L'O.N.U. a été conçue pendant la guerre et cette circonstance a laissé sur elle d'importantes traces. La Charte de l'Atlantique (14 août 1941) marquait le point de départ d'une longue évolution couronnée par la signature, à San Francisco, le 26 juin 1945, de la Charte des Nations-Unies.

La célèbre déclaration de ROOSEVELT et de CHURCHILL du 14 août 1941 avait pour but « de faire connaître certains principes

(19) RAY. — *Op. cit.*, 3^e supplément, p. 29.

(20) RAY. — *Op. cit.*, 3^e supplément, p. 30. — Dans son Cours donné en 1947 à l'Acad. de La Haye (Vues rétrospectives sur la S.D.N., T. 71, p. 153), le professeur RAPPARD donne un tableau ingénieux de l'évolution de l'importance politique de l'Assemblée, en calculant la proportion du nombre des premiers ministres et ministres des Affaires Etrangères figurant dans les délégations par rapport au nombre des Etats représentés ; on constate ainsi que l'importance de l'Assemblée n'a cessé de croître.

sur lesquels ils fondaient leurs espoirs en un avenir meilleur pour le monde et qui, précisaient-ils, étaient communs à la politique nationale de leurs pays respectifs ». Ce document en 8 points ne contient pas une affirmation expresse et générale de l'égalité des Etats, mais aucune de ses dispositions ne la contredit. Son caractère démocratique est évident ⁽²¹⁾. En proclamant le droit de self-disposition (2^e point), le droit de self government (3^e point), l'accès sur pied d'égalité aux transactions commerciales et aux matières premières du monde (4^e point), la liberté des mers (7^e point), la renonciation à la force dans les relations internationales (8^e point), ceux qu'on appelait les « deux Grands » ne manifestaient aucune volonté de domination mondiale. Le 1^{er} janvier 1942, 26 nations en guerre contre l'Axe adhéraient sans difficulté à la Charte de l'Atlantique.

La Déclaration de Moscou du 30 octobre 1943 n'apportait aucun démenti à l'idéologie égalitaire. Les 4 grandes puissances affirmaient « qu'elles reconnaissaient la nécessité d'établir aussitôt que possible une organisation internationale générale fondée sur le principe d'une égale souveraineté de tous les Etats pacifiques, organisation dont pourront être membres tous ces Etats pacifiques, grands et petits, afin d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales » (par. 4).

Quel aspect revêtirait l'institution projetée ? La réponse ne pouvait être alors qu'imprécise. Une seule chose était certaine : l'organisation respecterait « l'égalité souveraine » de tous les Etats. Emprise du passé !

Allait-on assister à une réédition, sous un autre nom, de la S.D.N. ? On pouvait se le demander. Dans un mémorandum du 21 mars 1944 sur les principes de la politique extérieure des Etats-Unis, mémorandum qui était un commentaire officiel de la Déclaration de Moscou, M. CORDELL HULL mettait à son tour l'accent sur l'égale souveraineté des Etats : « Toute nation souveraine, grande ou petite, est devant la loi et dans le règne de la loi l'égale de toute autre nation. Le principe de la souveraineté de tous les Etats épris de paix, sans discrimination de grandeur et de puissance, comme partenaires dans un système de sécurité générale, sera la pierre d'angle sur laquelle s'édifiera l'organisation future ».

Effectivement, le paragraphe 1 du chapitre II des Propositions de Dumbarton Oaks proclamait que « l'organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous les Etats épris de paix ». Mais le caractère emphatique de cette formule n'échappait pas aux

(21) A. LERICHE. — Quelques réflexions sur la Charte de l'Atlantique, R.G.D.I.P., T. 49, 1^{re} partie, 1941-45, pp. 101-111.

petits Etats. Ce n'était pas tant la composition du Conseil de Sécurité qui les inquiétait que la façon dont il prendrait ses décisions. Précisément cette question primordiale restait en suspens, les grandes puissances n'ayant pu s'entendre. Elles avaient maintes fois manifesté leur accord sur le principe d'égalité, mais, au moment d'appliquer ce principe, leurs vues s'opposaient, tellement irréductibles qu'une nouvelle conférence était prévue pour tenter de les concilier.

Il ne pouvait plus y avoir de doute : les grandes puissances se faisaient de l'égalité une conception différente de celle des petits Etats : une conception restrictive. Elles ne paraissaient pas disposées à se mettre au niveau des Etats de second ordre au sein de l'organisation. Une hiérarchie — évidente sur le terrain militaire — se précisait dans le domaine politique et cherchait sa consécration juridique. Le Directoire du temps de guerre entendait survivre en temps de paix.

Les appréhensions des Etats secondaires étaient fondées. La Déclaration de Yalta assurait aux grandes puissances une éclatante prépondérance : le Conseil de Sécurité prendrait ses décisions sur les questions de fond par un vote affirmatif de 7 de ses membres comprenant les voix de tous les membres permanents. Les « trois Grands » pensaient que « c'est la volonté des Etats les plus puissants de rester alliés qui peut seule créer un ordre mondial » (22).

Les petits Etats, en déposant une foule d'amendements, ont souligné la déception que leur causait l'attitude envahissante des grandes puissances. Presque tous insistaient sur la nécessité de mieux respecter le principe d'égalité dans la composition et le fonctionnement du Conseil de Sécurité. Le « commentaire » présenté par le gouvernement de Panama, tout en reconnaissant qu'il était indispensable de constituer une « force collective » capable de prévenir et de sanctionner les violations du Droit international, précisait que cette force devrait être organisée « de telle sorte que les petits pays ne se sentissent jamais diminués dans leur personnalité juridique ni relégués à un rôle secondaire dans l'organisation mondiale » (23).

De nombreux autres gouvernements demandaient l'augmentation du nombre des sièges permanents, la nécessité de l'approbation d'un certain nombre de petits Etats pour l'adoption des décisions, la limitation du droit de veto aux mesures de coercition (24).

(22) Walter LIPPMANN. — U.S. Foreign Policy, 1942, p. 106. Sur les réactions suscitées par la formule de Yalta, Cf. GARCHON, Le Droit de veto, Th. Alger, 1949, pp. 74 et s.

(23) U.N.C.I.O., vol. 3, pp. 260, 261.

(24) V. par ex. U.N.C.I.O., vol. 3, p. 314 (Pays-Bas), 333 (Belgique), 429 (Equateur), 286 (Chili), 458 (Egypte), 511 (Cuba), 554 (Iran), 562 (Rép. Dominicaine), 111 (Mexique), 349 (Honduras)...

Ainsi l'élaboration de l'organisation internationale nouvelle était dominée par les deux questions capitales qui s'étaient déjà posées aux fondateurs de la S.D.N. : la question de la représentation et celle de la responsabilité. Les grandes puissances insistaient sur cette dernière. L'U.R.S.S., la Grande-Bretagne, les Etats-Unis réclamaient, chacun avec des nuances, un rôle prépondérant. Ils préconisaient un système assemblée-conseil (restreint) pour assumer respectivement la représentation et la responsabilité. Les petits Etats, tout en acquiesçant, dans l'ensemble, à cette structure, mettaient l'accent sur le rôle démocratique qu'elle devait, malgré tout, conserver.

Les grandes puissances ayant harmonisé leurs points de vue, il ne restait plus qu'à soumettre leurs propositions à une conférence générale : la Conférence de San Francisco.

Le Comité I/1, auquel était dévolue la tâche de rédiger le Préambule et l'exposé des buts et principes de l'organisation, ne pouvait éluder une discussion sur l'égalité des Etats.

Ce principe est proclamé à 5 reprises dans la Charte : Préambule — art. 1, par. 2 — art. 2, par. 1 — art. 55 — art. 78. L'art. 55 prescrit la coopération économique et sociale internationale « en vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ». L'art. 78 décide que le régime de tutelle ne s'applique pas aux membres des Nations Unies, « les relations entre celles-ci devant être fondées sur le respect du principe de l'égalité souveraine ».

La proclamation de l'égalité des Etats dans le Préambule et dans l'exposé des « Buts et principes » présente pour nous plus d'intérêt ; il y a lieu de rechercher comment on est parvenu à la rédaction actuelle.

Sur la première partie du Préambule (jusqu'à « et à ces fins »), où les peuples des N.U. se déclarent, en particulier, résolus à proclamer à nouveau leur foi « dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites », l'accord s'est fait sans difficulté notable : le 14 juin 1945, cette première partie était adoptée sans opposition par la Commission I, à sa première séance ⁽²⁵⁾. Nous nous bornerons à mentionner le commentaire de M. DEHOUSSE : « Le féminisme est sans doute une grande chose et il ne s'agit pas d'en contester ici le bien-fondé. Néanmoins... Courteline eût savouré voluptueusement cette formule : « l'égalité des droits des hommes et des femmes ainsi que des nations, grandes et petites ». Comme si les nations jouaient un rôle secondaire

(25) U.N.C.I.O., vol. 6, p. 45 (Doc. 1006, I/6 ; 16, VI, 1945).

par rapport à l'égalité des sexes ! Leur mention... en rallonge a quelque chose de vraiment saugrenu. Mon ami Henri ROLLIN a déployé toutes les ressources de son talent et déversé des torrents d'éloquence pour obtenir au moins une modification de style. Rien n'y a fait ! » ⁽²⁶⁾.

A la séance suivante, le 15 juin, la Commission I adoptait la disposition qui est devenue l'art. 1, par. 2 : « Les buts des N.U. sont les suivants : 1... 2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes... » ⁽²⁷⁾. Cette rédaction est l'aboutissement d'un amendement des puissances invitantes qui, au cours d'une séance du Comité I/1, avait été critiqué par la Belgique ⁽²⁸⁾. Deux reproches lui étaient faits : celui de créer une confusion en employant le mot « peuples » pour « Etats », celui d'être dangereux en proposant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes comme une des bases des relations amicales entre nations.

L'élaboration de l'article 2, par. 1, relatif aux principes de l'Organisation, a donné lieu à des discussions intéressantes à signaler. A la 2^e séance du Comité I/1, le 4 juin 1945, le délégué du Pérou, M. BELAUNDE — porte-parole des petits Etats — proposait « que la phrase du paragraphe 1 (actuellement art. 2, par. 1) concernant « l'égalité souveraine », fût transférée dans le Préambule. Son inclusion dans cette partie de la Charte serait plus appropriée, étant donné le caractère d'ordre émotionnel que ces mots, tirés du paragraphe 4 de la Déclaration de Moscou, semblent avoir revêtu dans certains pays » ⁽²⁹⁾. Cette motion devait être rejetée, le Comité ayant sans doute estimé que la mention dans le Préambule de « l'égalité des nations » couvrirait la proposition péruvienne.

De son côté, le délégué belge estimait que les petites nations trouveraient « ironique », en raison des inégalités flagrantes consacrées par la Charte, qu'en tête de l'exposé des Principes figurât une référence « un peu osée » à « l'égalité souveraine » de tous les membres. Il demandait, par conséquent, un vote contre le maintien du mot « souveraine ». Le délégué de l'Uruguay appuyait la motion belge, en ajoutant toutefois qu'il désirait maintenir l'amendement uruguayen tendant à remplacer « souveraine » par « juridique ». Ces deux motions étaient, elles aussi, repoussées. Finalement le texte initial du paragraphe 1 (Ch. II) des Propositions du Dumbarton Oaks, avec l'expression si critiquée d' « égalité

(26) Fernand DEHOUSSE. — Cours de politique internationale, 1945, p. 81.

(27) U.N.C.I.O., vol. 6, p. 84 (Doc. 1023, I/8 ; 20, VI, 1945).

(28) U.N.C.I.O., vol. 6, p. 301 (Doc. 374, I/1/17 ; 17.VI.1945).

(29) U.N.C.I.O., vol. 6, pp. 336 et s. (Doc. 784, I/1/27 ; 5.VI.1945).

souveraine », était adopté par le Comité presque sans modification par 28 voix contre 1 ⁽³⁰⁾.

Quand la discussion s'engage devant la Commission, le 15 juin 1945, M. BELAUNDE revient à la charge. La notion d' « égalité souveraine » est, dit-il, « dénuée de signification technique ou scientifique ». Elle est empruntée à la Déclaration de Moscou, mais « la Déclaration de Moscou constitue un tout à part. Lorsque nous avons voulu, à un moment donné, mentionner certaines parties de la Charte de l'Atlantique dans notre Charte, la délégation soviétique nous a dit : « Non ; pourquoi citer la Charte de l'Atlantique ? Elle forme un tout à part ». J'en dirai autant en ce qui concerne la Déclaration de Moscou et je ne vois pas la nécessité de reproduire une expression prise dans son texte » ⁽³¹⁾.

M. ZEINEDDINE (Syrie), rapporteur du Comité I/1, fait remarquer à M. BELAUNDE que, dans le rapport concernant le paragraphe 1, le Comité « a décidé de maintenir la terminologie « égalité souveraine », étant entendu qu'elle contient les éléments suivants :

1° Que les Etats sont égaux juridiquement ;

2° Qu'ils jouissent de tous les droits qui découlent de cette souveraineté ;

3° Que la personnalité de l'Etat est respectée ainsi que son intégrité territoriale et son indépendance politique ;

4° Que l'Etat devra s'acquitter fidèlement de ses devoirs et de ses obligations internationales » ⁽³²⁾.

La signification de l'égalité ainsi précisée suscite cette constatation ironique du Président de la Commission, M. ROLLIN (Belgique) : « Si nous avons réussi à dire tout cela en deux mots, « égalité souveraine », nous avons battu tous les records de la concision ». Se faisant l'interprète du scepticisme de certains délégués devant cette expression que d'autres chapitres, inspirés d'une vue plus réaliste des choses, semblaient contredire, M. ROLLIN conclut : « Ces membres ont conservé l'espoir que le Comité de Coordination trouvera le moyen de formuler le principe d'égalité, qui nous est cher, d'une façon plus modeste et plus sincère » ⁽³³⁾. Cet espoir n'a pas eu de suite. La rédaction de l'art. 2, par. 1, est la suivante : « L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres ».

Cette proclamation formelle de l'égalité des Etats traduit-elle l'ignorance du problème de « l'organisation de la responsabilité ? » L'attitude des grandes puissances dans l'élaboration de la Charte

(30) U.N.C.I.O., vol. 6, pp. 336 (*ibid.*).

(31) U.N.C.I.O., vol. 6, pp. 86 et s. (Doc. 1023, I/8 ; 20.VI.1945).

(32) U.N.C.I.O., vol. 6, p. 88 (Doc. 1023, I/8 ; 20.VI.1945).

(33) U.N.C.I.O., vol. 6, p. 88 (*ibid.*).

prouve qu'il n'en est rien. Elles ont joué un rôle exclusif dans la phase préparatoire. Conscientes d'être les supports de la paix retrouvée, elles ont voulu organiser à leur façon l'institution destinée à la maintenir. L'élaboration du projet de Dumbarton Oaks, le règlement à Yalta de la question essentielle du vote au Conseil de Sécurité, les invitations à la Conférence de San Francisco, la fixation de l'ordre du jour de cette conférence en prenant pour base de discussion les propositions de Dumbarton, ont été le fait des grandes puissances et d'elles seules. Elles ont conçu l'organisation sous la forme d'un « directoire » et, pour n'avoir à faire que le minimum de sacrifices, elles se sont mises d'accord sur un document qu'elles ont ensuite présenté pour ratification aux autres Etats.

A San Francisco, la présidence des séances plénières a été assumée par les seuls présidents des délégations invitantes, à tour de rôle. Par contre, chaque Etat a joui du droit de se faire représenter dans les 4 Commissions et dans les 12 Comités techniques ⁽³⁴⁾. Les petits Etats ont même été avantagés dans la répartition des postes de présidents et de rapporteurs. A la tête de ceux-ci on ne trouve, comme délégués des grandes puissances, que MM. PAUL-BONCOUR (France), rapporteur du Comité III/2, et WELLINGTON Koo (Chine), rapporteur du Comité III/4, auxquels on peut ajouter MM. MANOUILSKI (Ukraine), président du Comité I/1, et KUZMA KISELEV (Biélorussie), rapporteur du Comité II/1 ⁽³⁵⁾.

Trois Comités généraux ont assumé la direction centrale des travaux de la Conférence. Pour des raisons techniques faciles à comprendre, deux d'entre eux, le Comité exécutif et le Comité de Coordination, ne comprenaient qu'un effectif restreint : 14 présidents de délégations. Le troisième, le Comité de Direction, était composé des Présidents de toutes les délégations. Un Comité de juristes groupait les représentants des « Quatre », de la France et du Mexique. Le trait dominant de cette organisation centrale était la prédominance des grandes puissances, seules représentées partout ⁽³⁶⁾.

Elles ont défendu avec la dernière âpreté les conceptions qui leur paraissaient fondamentales, en particulier toutes celles qui concernaient le régime directorial (vote au Conseil de Sécurité, détermination des compétences de l'Assemblée). Au contraire, elles se sont montrées tolérantes quand il ne s'agissait pas de questions essentielles. « Il semble même qu'elles aient encouragé les efforts des Puissances invitées en vue d'amender la Charte sur les points considérés comme secondaires, car cela leur permettait de dire

(34) L. KOPELMANAS. — L'O.N.U., 1947, p. 39, note 5.

(35) KOPELMANAS. — *Op. cit.*, p. 40, note 3.

(36) KOPELMANAS. — *Op. cit.*, pp. 35 et s.

que les dispositions de la Charte n'ont pas été dictées par les grandes Puissances et qu'elles ont été, au contraire, l'œuvre commune des cinquante Nations Unies participant à la Conférence de San Francisco » ⁽³⁷⁾.

En vérité, si la thèse initiale des principales puissances a finalement accusé, sur des points secondaires, un certain rapprochement avec celle des moyens et petits Etats, c'est aussi — et peut-être surtout — en raison des dissensions entre les grandes puissances elles-mêmes : à mesure qu'augmentait la certitude de la défaite allemande, l'accord des « Grands » s'amenuisait. Les petits Etats ont su exploiter cette situation. D'autre part, les Etats-Unis, constatant qu'ils auraient la majorité dans l'Organisation, ne se sont pas opposés résolument à l'élargissement des pouvoirs de l'Assemblée, où ne devait pas jouer le droit de veto. Cette tendance s'accroîtra après 1945, avec l'aggravation de la tension internationale : on réduira les compétences du Conseil de Sécurité, frappé de paralysie, pour accroître d'autant celles de l'Assemblée (création de l'Assemblée intérimaire, résolution du 3 novembre 1950). Dans la mesure où ce transfert s'est réalisé, la distinction entre représentation et responsabilité a perdu de sa netteté ⁽³⁸⁾.

B. — Composition.

L'influence des grandes puissances sur la composition de l'O.N.U. apparaît en pleine lumière, quand on songe aux invitations à la Conférence de San Francisco, dont elles ont gardé l'entière initiative.

Notons aussi qu'à cette même Conférence, l'U.R.S.S. a réussi à faire entrer dans l'Organisation deux de ses Républiques : l'Ukraine et la Biélorussie. Les Etats-Unis, par contre, se sont contentés d'une voix. Il n'y a dans cette attitude aucun désintéressement. D'une part, les liens étroits entre les Etats hispano-américains et la grande République du Nord assurent à celle-ci l'appui d'une clientèle nombreuse. D'autre part, l'attribution d'une voix séparée à un ou plusieurs Etats fédérés ne peut que développer leur autonomie et constituer un ferment de dissidence ; l'U.R.S.S. est peut-être à l'abri de ce danger, non les Etats-Unis ⁽³⁹⁾.

Enfin les grandes puissances jouent un rôle décisif dans l'admission des nouveaux membres. L'art. 4, par. 2, déclare que l'admission se fait par décision de l'Assemblée Générale sur recommandation du Conseil de Sécurité. Comme il s'agit d'une question importante,

(37) KOPELMANAS. — *Op. cit.*, p. 80.

(38) W. KAUFMANN. — *Op. cit.*, pp. 524 et s.

(39) A. DE LAPRADELLE. — *La paix moderne*, 1945, p. 134.

le Conseil doit se décider à la majorité de 7 voix, y compris celles des membres permanents ; l'admission dépend donc de l'accord de ces derniers. C'est un des points sur lesquels l'usage du veto s'est montré particulièrement abusif.

C. — Organisation.

L'O.N.U. comprend une Assemblée et un Conseil ; elle a conservé la Cour de Justice. Cette structure, qui rappelle l'institution genevoise, est complétée par l'adjonction d'un Conseil Economique et Social et d'un Conseil de Tutelle. Seuls l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité sont des organes politiques.

1° L'Assemblée Générale est un organe démocratique. Elle comprend tous les Etats membres, sur le pied d'égalité.

2° Le Conseil de Sécurité, conçu comme la pièce maitresse de l'Organisation, est, au contraire, un organe fondé sur la distinction fondamentale entre les grandes puissances et les autres Etats. Ces derniers occupent 6 sièges sur 11, mais ce sont des sièges temporaires. Les grandes puissances, elles, bénéficient chacune d'un siège permanent ; elles sont, en effet, les principaux soutiens de l'O.N.U. et, à ce titre, leur présence continue au Conseil a paru s'imposer.

D. — Fonctionnement.

Alors que la parité des fonctions de l'Assemblée et du Conseil était un des traits caractéristiques de la S.D.N., la rupture d'équilibre entre les deux organes est complète dans l'O.N.U.

L'Assemblée n'a qu'un rôle de second plan. Elle ne peut exercer ses compétences concurremment avec le Conseil de Sécurité (art. 12, par. 1). Au surplus, elle ne peut prendre de décisions en matière politique : elle fait seulement des recommandations (art. 10). La Charte ne lui reconnaît un pouvoir de décision que dans le domaine du fonctionnement interne de l'Organisation (admission, suspension ou exclusion des membres, rôle électoral important, approbation du budget et répartition des dépenses entre les Etats membres). Ainsi apparaît clairement l'effacement de l'Assemblée.

Pour éviter qu'elle ne soit complètement paralysée, la règle de l'unanimité a été abandonnée ; les questions importantes doivent obtenir la majorité des 2/3, les autres la majorité simple. Comme à Genève, chaque membre, quelle que soit l'importance numérique de sa représentation (5 délégués au plus) ou sa force matérielle, dispose d'une voix (art. 18).

Le rôle prépondérant du Conseil donne au système de la Charte

un caractère autoritaire très accusé, antithèse frappante du démocratisme affiché par le Pacte. En réalité, le Conseil de Sécurité est aux ordres des membres permanents, qui sont les grandes puissances. Seules celles-ci jouissent du droit de veto qui, dans la S.D.N., appartenait à chacun des membres. La « personnalisation » de ce droit souligne la forme directoriale du régime instauré à San Francisco. Les grandes puissances constituent les piliers du nouvel édifice de la paix et leur accord en est la clé de voûte.

D'autre part, alors que dans le système du Pacte le veto était relatif du fait de très nombreuses exceptions, il est devenu, dans la Charte, presque absolu, les dérogations étant plus rares ⁽⁴⁰⁾. Le double caractère personnel et absolu du veto permet aux membres permanents du Conseil d'exercer une influence décisive dans les domaines les plus importants.

1° Les grandes puissances ont la haute main sur les *modifications de la Charte*, comme elles l'ont eue sur son entrée en vigueur. L'art. 110, par. 3, stipule, en effet, que la Charte entrera en vigueur après le dépôt des ratifications par les 5 « Grands » et par la majorité des autres Etats. En ce qui concerne les amendements, les art. 108 et 109, par. 2, déclarent qu'ils entreront en vigueur quand ils auront été adoptés à la majorité des 2/3 par l'Assemblée et ratifiés par les 2/3 des membres, y compris tous les membres permanents du Conseil.

2° Les grandes puissances sont véritablement maîtresses de la *composition de l'Organisation*. Elles ont le dernier mot en matière de recrutement. L'admission est votée par l'Assemblée Générale, mais sur recommandation du Conseil, et peut être, de ce fait, bloquée par le veto (art. 4, par. 2). Les membres permanents, abusant de la liberté d'appréciation qui leur est reconnue par l'art. 4, par 1, ont fermé la porte des Nations Unies à des Etats remplissant objectivement les conditions d'admission. Ils ne se sont inspirés que de leurs intérêts politiques. Dans le déplorable état de division du monde, l'idéal d'un ordre juridique œcuménique s'est estompé. L'avis de la C.I.J. du 28 mai 1948, qui déclarait limitatives les conditions d'admission de l'art. 4, n'a pas été suivi : « chacun des deux camps, négligeant le Droit, compte ses alliés, qu'il soutient, et ses adversaires qu'il combat » ⁽⁴¹⁾.

La suspension et l'exclusion d'un membre ont également lieu

(40) Sur le veto (caractère, domaine, effets) : CHASSERIAU. — Le veto en Droit International, Th. Bordeaux, 1948 ; GARCHON. — Le droit de veto, Th. Alger, 1949 ; DE PREUX. — Le droit de veto dans la Charte des Nations-Unies, Th. Lausanne, 1949 ; Wellington Koo. — Voting Procedure in International Political Organization, New-York, 1947 ; BASDEVANT. — Le droit de veto, dans Politique Etrangère, août 1946 ; LEE. — The genesis of the veto, International Organization, T. 1, 1947, pp. 33-42 ; G. DAY. — Le droit de veto dans l'O.N.U., 1952.

(41) Maxence BIBIÉ. — La communauté internationale et ses institutions, 1949, p. 109.

sur recommandation du Conseil, impliquant l'unanimité des membres permanents (art. 5 et 6). Il s'ensuit qu'elles ne s'appliqueront jamais aux principales puissances. Notons que la réintégration d'un membre suspendu de l'exercice de ses droits et privilèges se fait directement par le Conseil, sans intervention de l'Assemblée (art. 5).

Enfin la nomination du Secrétaire Général dépend, elle aussi, de l'accord des « 5 Grands » (art. 97).

Il n'y a d'exception à l'unanimité des membres permanents que pour l'élection des juges à la C.I.J. (art. 10, par. 2 du Statut de la Cour).

3° C'est surtout à propos du *maintien de la paix* qu'éclate la prépondérance des grandes puissances, toujours grâce au droit de veto.

Toute la gamme des mesures susceptibles d'être prises en vertu du chapitre VI relatif au règlement pacifique des différends — à la seule exception de la discussion en vue de savoir si un litige mérite d'être examiné ⁽⁴²⁾ — doivent réunir au Conseil une majorité de 7 voix, y compris celle des membres permanents. Le veto peut donc réduire à néant toutes les tentatives en vue de trouver une solution : « sans le veto, remarquait déjà à San Francisco le représentant de l'Australie, le Conseil ne peut discuter que la question de savoir si un différend peut être discuté et ne peut examiner que la possibilité de l'examiner » ⁽⁴³⁾.

Il est vrai que l'art. 27, par. 3, semble restreindre sensiblement les inconvénients du veto en disposant que « dans les décisions prises aux termes du chapitre VI... une partie à un différend s'abstient de voter » ⁽⁴⁴⁾. Mais ce n'est qu'une apparence. Les grandes puissances conservent, grâce à un moyen détourné, la possibilité de paralyser les mesures de règlement pacifique qui les visent et qu'elles jugent inacceptables. En effet, si le veto est écarté quand il s'agit d'un « différend », il ne l'est pas quand il s'agit d'une « situation » ⁽⁴⁵⁾. Le Conseil devra donc trancher une question préalable de qualification, qui sera considérée comme une question de fond et pour laquelle le veto pourra donc jouer. En définitive,

(42) Cf. La Déclaration des Puissances invitantes relative à la procédure de vote au Conseil de Sécurité, N° 3 (7 juin 1945).

(43) U.N.C.I.O., vol. II, p. 450.

(44) Les inconvénients du veto sont aussi atténués par la règle qui s'est établie selon laquelle l'abstention ou l'absence d'un membre permanent n'équivaut pas à un veto ; cf. YUEN-LI LIANG. — Abstention and absence of a permanent member in relation to the voting procedure in the Security Council, A.J.I.L., T. 44, 1950, pp. 694-708.

(45) Sur la distinction entre différend et situation, Cf. A. SALOMON. — L'O.N.U. et la paix. Le Conseil de Sécurité et le règlement pacifique des différends, 1948, pp. 52 et s. (situation = intérêt collectif en jeu ; différend = intérêt particulier en jeu).

chacun des membres permanents, en possédant la faculté de qualifier à son gré, de façon déterminante, le litige où il est impliqué, a le moyen de faire obstacle aux mesures envisagées. La restriction de l'art. 27 est donc, en réalité, platonique.

On ne la retrouve d'ailleurs pas en matière de sécurité collective (Ch. VIII). C'est ici le domaine par excellence de la suprématie des grandes puissances. Tous les moyens d'action efficaces que la Charte met à la disposition du Conseil en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression, peuvent être paralysés par l'exercice du veto. Chaque membre permanent est en mesure de s'opposer à sa propre condamnation et même de repousser toute accusation d'agression ; si l'agresseur est un petit Etat gravitant dans l'orbite de l'un des « 5 Grands », le veto pourra lui servir de bouclier. La sécurité internationale repose sur l'unanimité des principales puissances. Leur entente est la condition nécessaire du fonctionnement satisfaisant du Conseil. En cas de désaccord entre elles, tout le mécanisme du chapitre VII se trouve enrayé.

La limitation des armements (art. 26), l'autorisation des actions coercitives entreprises en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux (art. 53, par. 1), les accords de tutelle pour les territoires stratégiques (art. 83) sont encore autant de cas spéciaux où la Charte concède aux grandes puissances, par le truchement du veto, un rôle décisif. Enfin, la supériorité militaire des grandes puissance se traduit par leur participation exclusive au Comité d'Etat-Major (art. 47).

L'art. 106 leur reconnaît, même en tant que telles et non pas en tant que membres permanents du Conseil de Sécurité, une compétence exceptionnelle. En attendant l'entrée en vigueur des accords spéciaux sur les forces armées, les parties à la Déclaration de Moscou et la France se concerteront entre elles et, s'il y a lieu, avec d'autres membres de l'Organisation « en vue d'entreprendre en commun, au nom des Nations Unies, toute action qui pourrait être nécessaire pour maintenir la paix et la sécurité internationales ».

De cette liste impressionnante de compétences, dans l'exercice desquelles les grandes puissances sont privilégiées, que conclure, sinon que les normes concrètes d'organisation ne correspondent guère à la norme abstraite de l'égalité incluse dans le Préambule et dans l'exposé des Principes ? Peut-on vraiment parler de l' « égalité souveraine » des moyens et petits Etats ?

Il faudrait savoir quel sens on doit attacher à l'épithète « souveraine ». Associée au mot « égalité », elle paraît assez déplacée, comme le remarquait M. BELAUNDE, à San Francisco. Signifierait-elle que, dans le système de l'O.N.U., tous les Etats égaux sont abso-

lument sur le même plan, qu'il n'y a pas d'égalité dans l'infériorité ? (46). Il faut alors reconnaître que le principe inscrit au fronton de l'Organisation ne correspond pas à la réalité : les Etats qui franchissent le seuil doivent abandonner toutes leurs espérances. Il n'y a dans l'O.N.U. que 5 Etats pouvant se réclamer d'une « égalité souveraine » : les membres permanents du Conseil de Sécurité. En ce qui concerne les autres, la formule de « l'égalité souveraine » paraît surtout destinée à ménager leurs susceptibilités. On comprend que le délégué belge, M. ROLLIN, ait demandé une rédaction « plus modeste et plus sincère ».

Cette formule peut aussi s'expliquer comme un coup de chapeau furtif à la notion tabou de souveraineté. La Charte n'emploie pas ce terme décrié, mais elle n'a pu se résoudre à abandonner complètement l'idée qu'il recouvre. Elle l'a mise à l'abri de la notion voisine, plus neuve et moins combattue, d'égalité. Une chose a fait passer l'autre. Mais il y a longtemps que le concept de souveraineté s'est vidé de tout son sens. S'il subsiste, c'est comme ces arbres qui restent debout bien qu'il n'y ait plus rien derrière l'écorce. Les Etats ne sont plus souverains, sans quoi il n'y aurait pas d'organisation internationale. La prudence dont ont fait preuve les rédacteurs de la Charte n'avait pas de raison d'être.

En résumé, un dilemme s'est posé à San Francisco. Proclamer le principe de l'égalité souveraine ou absolue et en tirer les conséquences, c'était donner satisfaction à la grosse majorité des Etats ; mais c'était aussi se condamner à mettre sur pied une organisation sans efficacité. Refuser de souscrire à l'égalité, c'était créer une psychose d'impérialisme et compromettre certainement la réalisation de l'idéal universaliste. La conférence qui s'est penchée sur cet inquiétant problème a voulu le résoudre d'une façon réaliste, en conciliant les deux points de vue opposés. Elle a proclamé in abstracto le principe de « l'égalité souveraine » de tous les membres, afin de ne pas effrayer les petits Etats, mais elle a repris le sens des réalités en donnant à l'application pratique du principe un caractère très relatif. L'édifice de l'O.N.U. repose sur autant de colonnes que d'Etats, mais toutes ne supportent pas également le poids de la construction.

On doit rappeler cependant qu'un phénomène de dilution de la responsabilité, analogue à celui qu'avait connu la S.D.N., s'est manifesté dans l'O.N.U. Le désaccord des grandes puissances s'est traduit par l'usage immodéré du veto et donc par la paralysie

(46) L'expression « souveraineté égale », quoique tantologique (si l'on admet que la souveraineté n'est pas susceptible de plus ou de moins), serait plus compréhensible. Mais les rédacteurs de la Charte ont évité d'employer le terme de « souveraineté » (voir ci-après).

du Conseil de Sécurité : d'où les efforts pour transférer à l'Assemblée les pouvoirs que le Conseil s'est révélé incapable d'exercer. Le centre de gravité de l'Organisation s'est déplacé, comme à Genève, vers l'organe démocratique. A la lumière de l'expérience, on peut être sceptique sur les résultats de cette évolution.

Section III

L'EGALITE DES ETATS DANS LE CADRE DE L'UNION PANAMERICAINE

L'Union Panaméricaine est la plus ancienne des organisations régionales. Elle a son origine dans la conjonction de la Doctrine de Monroe (1823) et du mouvement panaméricain contemporain (Congrès de Panama, 1926, convoqué par BOLIVAR). Jusqu'en 1889, le manque d'empressement des Etats-Unis empêcha d'obtenir des résultats concrets. A partir de cette date, les Conférences se succédèrent à peu près régulièrement.

Progressivement se développa, sous l'action de certaines forces de cohésion (absence de haine entre nations jeunes, appartenance, au nord comme au sud, à une vieille civilisation européenne, similitude des régimes politiques, économie complémentaire des deux Amériques...) ce qu'on a appelé le panaméricanisme, idée politique, mais aussi état d'esprit, sentiment d'une communauté d'intérêts.

A. — L'Egalité des Etats, base du panaméricanisme.

La philosophie égalitaire née des traits communs à l'ensemble du Nouveau-Monde se retrouve à la base du panaméricanisme ; elle a inspiré les constitutions nationales, mais aussi l'attitude des Etats sur le plan international.

Elle a connu, il est vrai, de nombreuses vicissitudes. Pendant longtemps, la politique des Etats-Unis a constitué un obstacle aux progrès de la solidarité continentale américaine : la puissante république du nord devait fatalement céder aux tentations de l'impérialisme (47).

Déjà, au Congrès de Panama, les Etats-Unis, désireux de conser-

(47) A.G. ROBLES. — La politique des Etats-Unis et l'Amérique latine, R.D.I., T. 21, 1938, pp. 373 et s.

ver leur liberté d'action, s'étaient montrés méfiants à l'égard des idées de BOLIVAR. La guerre qu'ils entreprirent en 1848 contre le Mexique pour agrandir leur territoire laissa un mauvais souvenir.

Mais ce fut surtout l'application, pendant des décades, d'une doctrine d'hégémonie et d'intervention qui empêcha l'intégration du continent américain. Ses applications sont bien connues. Selon la doctrine du « destin manifeste », les Etats-Unis avaient une « mission messianique » à remplir, mission qui devait les amener fatalement à dominer tout le continent, à occuper une position unique. La politique de la force joua dès lors sans discontinuer. 1869 : le Président GRANT propose au Sénat, sans succès, il est vrai, l'annexion de la République Dominicaine ; 1898 : annexion des Hawaï ; 1903 : « rapt de Panama ».

La politique du « gros bâton » (big stick) et la « diplomatie du dollar » relèvent aussi de tendances hégémoniales. La première, inaugurée par Th. ROOSEVELT, se traduisit par une série d'interventions en Amérique Centrale et aux Antilles, sous couvert d'exercer la police internationale sur le continent américain. La seconde, pratiquée par les Présidents TAFT et COOLIDGE, consista « en une protection constante, illimitée et inflexible des intérêts des citoyens des Etats-Unis à l'étranger » (48).

L'élection du Président HOOVER marqua une réaction contre la politique de mauvais voisinage jusque-là suivie. Le voyage de bonne volonté en Amérique latine (good will tour) fut l'occasion de démonstrations amicales.

La politique nouvelle trouva son champion le plus prestigieux dans la personne de F.D. ROOSEVELT. Dans son discours inaugural, le 4 mars 1933, le grand homme d'Etat déclarait : « Je consacrerai cette nation à la politique du bon voisin, le voisin qui résolument se respecte lui-même et, pour la même raison, respecte les droits d'autrui dans un monde et avec un monde de voisins » (49).

Les paroles furent suivies par des actes : abrogation de l'amendement PLATT (traité du 29 mai 1934), signature d'un nouveau traité avec Panama (traité du 2 mars 1936), fin de l'intervention en Haïti (traité du 7 août 1933), octroi de l'indépendance aux Philippines (1945). Le Président TRUMAN a continué la politique de bon voisinage de son prédécesseur.

L'attitude nouvelle et sincère des Etats-Unis rendait possible une coopération plus étroite. L'idéal entrevu par BOLIVAR, d'une ligue des nations américaines, devenait réalisable. La Conférence de La Havane (1928) dota d'un statut l'Union panaméricaine,

(48) YÉPÈS. — Le panaméricanisme au point de vue historique, juridique et politique, 1936, p. 78.

(49) Cité par YÉPÈS. — Le panaméricanisme..., p. 156.

jusqu'alors fondée sur un *modus vivendi* provisoire. A l'issue de la dernière guerre, les Etats américains manifestèrent le désir de renfondre ce statut. Il devait appartenir à la IX^e Conférence panaméricaine, réunie à Bogota du 30 mars au 2 mai 1948, d'élaborer la nouvelle constitution de la communauté internationale du Nouveau-Monde. Sa rédaction n'a été possible que parce que les Etats américains ont eu le sentiment de former vraiment une société d'égaux. Il faut par conséquent s'attendre à trouver dans la Charte de Bogota une éclatante consécration de l'égalité des Etats ; la prédominance de fait des Etats-Unis n'est pas transformée en prééminence de droit. Par là, l'Organisation des Etats Américains diffère profondément de l'Organisation des Nations Unies.

Mais la Charte de Bogota n'est pas l'œuvre exclusive d'une conférence. Elle est l'aboutissement, le couronnement d'une longue expérience⁽⁵⁰⁾. Il est donc intéressant — il est même nécessaire — avant d'étudier la place de l'égalité des Etats dans la Charte elle-même, d'en suivre l'évolution dans le système panaméricain.

B. — L'évolution de l'égalité des Etats dans le système panaméricain.

Quand, en 1889, à la Conférence de Washington, le secrétaire d'Etat James BLAINE préconisa la création d'un *zollverein* économique des Etats américains et celle d'un système d'arbitrage automatique pour le règlement pacifique des différends, ses suggestions ne trouvèrent pas d'écho favorable chez les républiques de l'Amérique latine. Elles craignaient l'hégémonie des Etats-Unis. BLAINE s'employa à calmer leurs inquiétudes : « Les délégués, déclara-t-il, peuvent donner au monde l'exemple d'une conférence honorable, pacifique, de dix-sept puissances américaines indépendantes, dans laquelle toutes se réuniront sur le pied d'une absolue égalité ; une conférence où il ne saurait y avoir de tentatives pour contraindre un simple délégué contre sa propre conception de l'intérêt de sa propre nation »⁽⁵¹⁾.

La Conférence de 1889 marque l'origine immédiate du système panaméricain, qui s'est développé au moyen de conférences intermittentes et aussi grâce à l'action d'un organisme permanent qui est assez rapidement devenu un instrument de coopération générale : l'Union panaméricaine.

(50) YÉPES. — La Conférence panaméricaine de Bogota et le Droit International américain, R.G.D.I.P., 1949, T. 49, p. 27.

(51) International Conference of American States, First, Minutes, p. 11.

1° LES CONFÉRENCES PANAMÉRICAINES :

Tous les Etats ont le droit de s'y faire représenter. Le nombre de délégués envoyés par les pays participants est variable. Ordinairement l'importance des délégations est fonction de celle des Etats. Les Etats-Unis l'ont toujours emporté, à ce point de vue, sur les autres Etats. A la 3^e Conférence (Rio de Janeiro, 1906), le président Joaquim NABUCO DE ARANGO en donnait l'explication : « Mises à part les délégations qui n'ont qu'un seul membre, celles de 2 membres prendront part à 4 comités, celles de 3 membres prendront part à 7 comités ; les délégations de plus de 4 membres sont celles du Brésil et des Etats-Unis ; la première prendra part à 9 comités, la seconde à 11, parce que la différence de langue et l'immense intérêt qui s'attache aux Etats-Unis soit du point de vue matériel, soit du point de vue commercial, industriel ou moral, font que la grande république représente, mise dans la balance, la moitié du continent américain » ⁽⁵²⁾.

Dans la première Conférence, on décida que chaque délégation disposerait d'une seule voix. Par la suite, le principe du vote égal resta la règle.

Bien que les résolutions fussent prises à la majorité, les conférences ont, en fait, toujours essayé d'obtenir l'unanimité pour leur donner plus de poids ⁽⁵³⁾.

2° L'UNION PANAMÉRICAINNE :

Son histoire est celle, particulièrement frappante, d'une démocratisation progressive. D'abord axée sur les Etats-Unis, l'Union repose, au terme de l'évolution, sur chaque république également ⁽⁵⁴⁾.

La résolution IX adoptée par la première Conférence donna le jour à un « Bureau commercial des Républiques américaines chargé de la prompte compilation et publication d'informations sur la production, le commerce, les lois et les règlements douaniers des divers pays du nouveau monde ». Ce Bureau devait fonctionner à Washington, comme une annexe au Département d'Etat, et sous le contrôle du Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, qui en serait le président et qui en nommerait les principaux fonctionnaires. Du fait de cette étroite dépendance, il semblait destiné, dit M. YÉPÈS, « à devenir l'un des nombreux rouages presque anonymes du gouvernement de Washington » ⁽⁵⁵⁾.

Les républiques latines n'ayant pas ménagé leurs critiques, des

(52) Int. Conf. of Am. States, Third, Minutes, Resolutions, Documents, p. 80.

(53) RICHES. — Majority rule in International Organization, p. 120.

(54) YÉPÈS. — Le panaméricanisme..., pp. 88 et s. ; Philosophie du panaméricanisme et organisation de la paix, 4^e partie.

(55) YÉPÈS. — Philosophie du panaméricanisme..., p. 169.

consultations eurent lieu entre Olney et les diplomates américains accrédités à Washington. Elles aboutirent à la création, en 1898, d'un « Comité exécutif », chargé du contrôle du bureau. Ce Comité serait composé de 5 membres : 4 choisis à tour de rôle parmi les nations latino-américaines et un cinquième en la personne du Secrétaire d'Etat, président de droit. Les Etats-Unis n'assuraient plus désormais sans partage la direction du Bureau. En 1899, un an plus tard, ils acceptèrent que la nomination des principaux fonctionnaires fut également partagée : c'est le Comité exécutif qui en fut chargé.

Le modeste organisme créé en 1889 sortit étoffé de la 2^e Conférence (Mexico, 1901-1902), qui l'organisa en Bureau International des Républiques Américaines. Il perdit son caractère exclusivement commercial. Un Conseil de Direction fut placé à sa tête, présidé par le Secrétaire d'Etat et composé de tous les représentants diplomatiques américains accrédités auprès de la Maison-Blanche. Chaque république était donc admise à participer à la direction. En 10 ans, la prééminence des Etats-Unis s'était sensiblement diluée. Elle n'apparaissait plus que sur deux points : la présidence continuait à appartenir au Secrétaire d'Etat ; la qualité de diplomate accrédité auprès du gouvernement de Washington était requise pour pouvoir être membre du Conseil de Direction.

La 3^e Conférence (Rio de Janeiro, 1906) transforma le Bureau en « Commission permanente des conférences internationales américaines », véritable organe exécutif de ces dernières, instrument de coopération générale.

La 4^e Conférence (Buenos-Aires, 1910) donna au Bureau le nom plus approprié d'Union panaméricaine. Les Etats-Unis achevèrent de perdre leurs derniers privilèges. Les républiques américaines obtinrent une satisfaction d'amour-propre en réussissant à faire admettre qu'elles avaient « conféré au Secrétaire d'Etat la présidence du Conseil directeur ». Il n'était plus possible de parler de présidence *de jure* ; le « complexe d'infériorité » était surmonté : le Secrétaire d'Etat était investi par pure courtoisie. Il fut également décidé, en ce qui concernait les républiques non représentées à Washington et, par suite, dans l'impossibilité de faire partie de l'Union panaméricaine, qu'elles pourraient charger un membre du Conseil d'assurer leur représentation.

Ces deux sujets de discussion (présidence du Comité directeur, condition de représentation) furent repris à la 5^e Conférence (Santiago-du-Chili, 1923). Les Républiques de l'Amérique Centrale revendiquèrent le droit de se faire représenter par un délégué de leur choix, et non pas nécessairement par un agent accrédité auprès du gouvernement de Washington. C'était réclamer la qualité de membres *de jure* de l'Union panaméricaine. Cette fois, les Etats-Unis

n'acquiescèrent pas sans résistances. Ils arguèrent que cette réforme diminuerait l'autorité du Conseil directeur et pourrait provoquer des divergences d'opinion entre les porte-parole d'un même pays, par suite d'une double représentation à Washington, l'une près du gouvernement, l'autre près de l'Union panaméricaine.

La Conférence adopta une solution transactionnelle : le Conseil directeur continuerait à être composé de représentants diplomatiques à Washington, mais tout gouvernement qui, pour un motif quelconque, y compris la rupture des relations diplomatiques, n'aurait pas de représentant auprès de la Maison-Blanche, pourrait se faire représenter au Conseil par un agent spécial. Quant à la présidence, on fit un pas de plus en la rendant élective, sans rencontrer d'opposition de la part des Etats-Unis.

La 6^e Conférence (La Havane, 1928) donna à l'Union panaméricaine un statut constitutionnel, qui en fit une personne morale *sui juris* du Droit International. Ce statut proclamait dans son Préambule « l'égalité juridique des républiques du continent ». Il accentuait l'indépendance du Conseil directeur en décidant, dans son article 3, que « la direction de l'Union panaméricaine sera exercée par un Comité directeur formé par les représentants que chacun des gouvernements américains désignera ». En guise de tempérament, le même article ajoutait : « Les gouvernements auront la faculté de désigner leurs représentants diplomatiques à Washington ».

La 7^e Conférence (Montevideo, 1933) n'apporta aucune modification statutaire importante. La 8^e (Lima, 1938) fut marquée par l'échec d'un projet colombien d' « Association des nations américaines ». Ce qu'elle ne put réaliser, la 9^e Conférence (Bogota, 1948) l'entreprit avec succès.

Mais, entre temps, les républiques américaines tinrent, en février-mars 1945, à Mexico (Château de Chapultepec), une conférence extraordinaire pour examiner « la manière d'intensifier la collaboration et la participation de l'Amérique à la future organisation mondiale, et les nouvelles mesures à prendre pour renforcer le Système inter-américain et la solidarité économique du continent » ⁽⁵⁶⁾.

Sur le premier point, les républiques latines manifestèrent la crainte que le système de sécurité qu'on devait établir dans quelques mois à San Francisco, ne retînt trop l'intérêt des Etats-Unis, au détriment de l'organisation régionale ⁽⁵⁷⁾. Elles affirmèrent

(56) Inter-American Conference on Problems of War and Peace, Report submitted to the Governing Board of the Pan American Union by the Director General, Washington, 1945, p. 1.

(57) E.S. FURNISS. — The United States, the Inter-American System and the United Nations Organization, dans *Political Science Quarterly*, T. 65, sept. 1950, pp. 420 et s.

aussi leur foi dans les principes démocratiques, avec lesquels les Propositions de Dumbarton Oaks avaient pris quelque liberté.

Les propositions de l'Amérique latine furent incluses dans la Résolution XXX sur l'Etablissement d'une Organisation Internationale Générale ⁽⁵⁸⁾. Elles réclamaient une plus grande représentation de l'hémisphère occidental dans le Conseil de Sécurité. Le Honduras et l'Equateur, par exemple, demandaient 3 sièges non permanents pour les républiques latines dans un Conseil composé de 15 membres (Honduras) ou de 13 (Equateur) ⁽⁵⁹⁾. Le Brésil, le Panama et l'Uruguay revendiquaient un siège permanent pour l'Amérique latine ; tandis que le Paraguay, encore plus exigeant, en réclamait plusieurs ⁽⁶⁰⁾. Le Mexique et Cuba étaient opposés à l'existence de sièges permanents ⁽⁶¹⁾.

En ce qui concerne le renforcement de la solidarité continentale, l'adoption de l'Acte de Chapultepec, qui pose l'obligation, pour l'ensemble des nations américaines, de garantir avec leurs forces armées les frontières et l'indépendance politique de chacune d'elles, représente un progrès considérable au point de vue de la sécurité collective. Ce document contient aussi une réaffirmation synthétique des principes juridico-politiques panaméricains et proclame, en particulier, que « tous les Etats souverains sont juridiquement égaux entre eux ».

C. — L'égalité des Etats dans la Charte de l'O.E.A.

La Charte de l'Organisation des Etats Américains est l'œuvre la plus importante de la Conférence de Bogota, la plus féconde des Conférences panaméricaines ⁽⁶²⁾. Nous avons à rechercher dans quelle mesure le principe de l'égalité de Etats y trouve consécration.

Dans son discours inaugural, le Président de la République de Colombie, M. OSPINA PÉREZ, fit un tableau particulièrement flatteur de la collaboration entre grands et petits Etats en Amérique. « Nous avons réussi à réaliser, dans notre sphère, la coexistence pacifique, libre et digne, de nations puissantes à côté de petits Etats, consti-

(58) J.L. KUNZ. — The Inter-American system and the U.N.O., dans A.J.I.L., 1945, T. 39, p. 764.

(59) Inter-Am. Conf. on Problems of War and Peace, Doc. N° 203, C2-V-11 ; N° 197, C2-V-5.

(60) *Ibid.*, Doc. N° 204, C2-V-12 ; N° 196, C2-V-4 ; N° 194, C2-V-2 ; N° 200, C2-V-8.

(61) *Ibid.*, Doc. N° 206, C2-V-14 ; N° 190, C2-V-7.

(62) YÉPES. — La Conférence panaméricaine de Bogota et le Droit International américain, *op. cit.*, p. 24 ; KUNZ. — The Bogota Charter and the Organization of American States, A.J.I.L., T. 42, 1948, pp. 568 et s. ; G.G. FENWICK. — The Ninth International Conference of Am. States, A.J.I.L., T. 42, 1948, pp. 553 et s.

tuant ainsi une consécration du respect du Droit et un pilier inébranlable de la paix américaine. Il convient de souligner cette circonstance, car elle est un exemple et une norme pour le reste du monde, dont le problème permanent a été justement de garantir la liberté et la souveraineté des petits Etats en face de l'expansion impérialiste des grandes puissances. Les Etats faibles en Amérique vivent avec indépendance et dignité à côté des Etats forts » (63).

La Charte de Bogota n'a pas apporté le moindre démenti à ce discours. Nous allons le constater en nous plaçant au double point de vue normatif et institutionnel.

1° LE POINT DE VUE NORMATIF :

Le Préambule contient une double affirmation de l'égalité des Etats, l'une expresse, l'autre implicite. L'al. 2 érige l'égalité en idéal, à côté de l'indépendance et du droit. L'al. 5 réaffirme les principes de l'O.N.U., au nombre desquels figure « l'égalité souveraine » des Etats.

La 1^{re} partie de la Charte est normative. Le Chapitre I est consacré à la nature et aux buts de l'Organisation. Nous n'en relèverons qu'une disposition, l'art. 2 : « Sont membres de l'Organisation tous les Etats américains qui ratifient la présente Charte ». Aucune condition d'admission n'est exigée, si ce n'est d'être un Etat américain juridiquement organisé et reconnu. Il y a là une importante différence par rapport à la Charte des Nations Unies. La solution américaine ne risque pas d'engendrer des abus, puisqu'elle ne donne pas lieu à des examens subjectifs de candidatures. Elle est beaucoup plus conforme au principe de l'égalité, car elle ne permet pas, sans raisons valables, de priver un Etat des compétences qu'il pourrait exercer au sein de l'organisation.

Le Chapitre II, relatif aux principes de l'O.E.A., ne mentionne pas expressément l'égalité des Etats, mais il proclame que « l'ordre international est basé essentiellement sur le respect de la personnalité, de la souveraineté et de l'indépendance des Etats » (art. 5 b).

C'est au Chapitre III, concernant les « droits et devoirs fondamentaux des Etats », que l'égalité trouve son expression la plus vigoureuse : « Les Etats sont juridiquement égaux, ils jouissent de droits égaux et d'une capacité égale pour les exercer, et ils ont les mêmes devoirs. Les droits de chaque Etat ne dépendent pas de la puissance dont il dispose pour en assurer l'exercice, mais du simple fait de son existence en tant que personne du droit international » (art. 6). L'art. 8 vient en quelque sorte en renfort

(63) Cité par YÉRÈS. — La Conférence Panam. de Bogota..., *op. cit.*, p. 26.

en déclarant que « les droits fondamentaux des Etats ne sont susceptibles d'altération d'aucune sorte ». Voilà une affirmation non équivoque de l'égalité absolue des droits.

Mais le précédent de la Charte des Nations Unies nous incite à n'avoir qu'une relative confiance dans le proclamation des principes : nous devons donc examiner s'ils inspirent réellement les règles institutionnelles (2^e Partie de la Charte de Bogota).

2° LE POINT DE VUE INSTITUTIONNEL :

Le Chapitre IX énumère les organes de l'O.E.A. Ce sont :

- a) La Conférence interaméricaine (le terme « panaméricaine » était beaucoup plus expressif) ;
- b) La Réunion de Consultation des Ministres des Relations Extérieures ;
- c) Le Conseil ;
- d) L'Union panaméricaine ;
- e) Les conférences et les organismes spécialisés.

a) Tous les Etats ont le droit de se faire représenter à la Conférence interaméricaine et chacun y dispose d'une voix (art. 34). Aucune différence, à ce point de vue, avec l'Assemblée Générale des N.U. C'est uniquement par leurs fonctions qu'elles s'opposent. La Conférence interaméricaine est l'organe suprême, qui décide de la politique générale de l'O.E.A., qui détermine la structure et les fonctions de ses organes et a compétence pour examiner toute question relative à la vie en commun des Etats américains (art. 33). Au contraire, l'Assemblée des N.U. est, à s'en tenir au texte de la Charte, un organe dont les pouvoirs sont réduits par rapport à ceux du Conseil de Sécurité.

La Charte de l'O.E.A. contient une grave lacune : Elle ne précise pas si le vote à la Conférence (et dans les autres organes) doit avoir lieu à la majorité ou à l'unanimité. Il semble qu'il faille s'en tenir à la règle consacrée par l'usage : les Etats membres s'efforcent d'obtenir l'unanimité mais, s'ils n'y réussissent pas, la majorité simple suffit pour l'adoption des résolutions, sauf dans les cas où une majorité qualifiée est expressément requise ⁽⁶⁴⁾.

b) La Réunion de Consultation des Ministres des Relations Extérieures est réunie « dans le but d'étudier les problèmes présentant un caractère d'urgence et un intérêt commun pour les Etats américains et pour servir d'organe de consultation » (art. 39).

(64) J.-L. KUNZ. — *The Bogota Charter...*, *op. cit.*, p. 575 ; C.-G. FENWICK. — *Unanimity rule in inter-American Conference*, A.J.I.L., 1948, pp. 399-401.

Les ministres de chacune des républiques ont le droit d'y participer.

L'organe de consultation est assisté, dans l'étude des problèmes de collaboration militaire, d'un Comité consultatif de Défense (art. 44) ; ce Comité doit être composé des plus hautes autorités militaires de chacun des pays participant à la Réunion de Consultation (art. 45). Il ne ressemble donc nullement au Comité d'Etat-Major de l'O.N.U. On a discuté à Bogota sur le point de savoir s'il serait ou non un organisme permanent de l'O.E.A. La solution négative l'a finalement emporté : elle s'explique par la crainte de voir se développer une autorité supranationale sous le couvert d'une institution permanente à caractère militaire. Les nations américaines sont disposées à collaborer, mais elles repoussent très fortement l'idée d'un super-Etat ⁽⁶⁵⁾.

c) Le Conseil de l'O.E.A. se compose d'un représentant de chaque Etat membre. Pour la désignation, on s'en est tenu à la règle établie par la Convention de 1928, un délégué spécial peut être nommé, à moins que ce ne soit « le représentant diplomatique accrédité auprès du gouvernement du pays où le Conseil a son siège » (art. 48). Solution moyenne, susceptible de satisfaire tous les Etats. Remarquons une nuance : le gouvernement de Washington n'est plus nommément désigné.

Bien que doté de pouvoirs étendus, le Conseil n'est pas l'organe suprême de l'O.E.A. L'art. 50 déclare qu'il est « compétent pour juger toutes questions lui ayant été envoyées par la Conférence interaméricaine ou la Réunion de Consultation des Ministres des Relations Extérieures ». Il présente donc, comparé au Conseil de Sécurité, deux traits distinctifs : sa composition n'est pas limitée à un petit nombre de membres, il n'a pas un rôle directorial. Les grandes puissances, telles que les Etats-Unis et la République Argentine, n'y jouissent d'aucune prérogative (siège permanent ou droit de veto).

Le Conseil est assisté de 3 organes : le Conseil économique et social interaméricain, le Conseil interaméricain de jurisconsultes et le Conseil culturel interaméricain (art. 57). Tous ces rouages « sont composés des représentants de tous les Etats membres de l'Organisation » (art. 59).

d) L'Union Panaméricaine est l'organe central de l'O.E.A. et également le secrétariat général de l'Organisation (art. 78). Tous les Etats ont le droit de s'y faire représenter. On sait qu'à la suite d'une démocratisation progressive, les Etats-Unis n'y possèdent plus aucune prééminence. Un Secrétaire Général, élu par

(65) YÉPÈS. — La Conférence panaméricaine de Bogota..., *op. cit.*, p. 43.

le Conseil, dirige l'Union Panaméricaine (art. 80) ; pour assurer l'égalité des Etats, il ne peut être réélu ni remplacé par une personne de même nationalité (art. 79).

e) Les Conférences et les Organismes spécialisés n'appellent pas de remarque particulière : ce sont des rouages parfaitement démocratiques, comme les précédents.

L'examen de la Charte de Bogota nous amène à conclure que l'O.E.A. respecte rigoureusement le principe de l'égalité absolue des Etats proclamée par elle. Il n'y a pas de contradiction entre la norme fondamentale abstraite de l'égalité et les dispositions institutionnelles. Les nations américaines ont pensé que la démocratie internationale ne pouvait être réalisée que si elles étaient toutes sur le même plan, sans égard à leur puissance (art. 6) ; on chercherait vainement, dans la Charte de l'O.E.A., une distinction entre responsabilité et représentation. Ne serait-ce pas au détriment de l'efficacité ?

Les nations américaines ne se sont d'ailleurs pas contentées d'une consécration générale de l'égalité des Etats. Elles l'ont renforcée par d'autres principes qui font aujourd'hui partie intégrante du Droit panaméricain. Pour avoir un tableau d'ensemble de ces principes, il suffit de se reporter à l'Acte de Chapultepec. On y trouve, en plus de la condamnation de l'intervention, la suppression du droit de conquête, l'exclusion de la force comme source de droits, la proclamation de la loi du contrat, le respect de la personnalité, de la souveraineté et de l'indépendance des Etats américains, etc... Malgré des voix discordantes, les Etats-Unis restent ralliés à ces principes et à la politique de bon voisinage qu'ils impliquent ⁽⁶⁶⁾.

(66) Cf. par exemple, le discours du Président Truman du 3 mars 1947 : « Une nation forte, déclarait le Président, n'a pas le droit d'imposer sa volonté en raison de sa force à une nation plus faible » (*Bull. de Presse Amér.*, 10 mars 1947, N° 73, Ed. Services Français d'Information). Cependant des publicistes en vue n'ont pas hésité à préconiser un retour à la politique de force ; citons W. LIPPMANN, *U.S. Foreign Policy*, 1942 ; N.J. SPYKMAN, *American Strategy in World Politics* ; the United States and the balance of powers, 1942 ; James BURNHAM, *The struggle for the World* (trad. fr. Pour la domination mondiale, 1947). Etude de M. PELLOUX sur « Un nouveau Machiavel ; James BURNHAM et ses idées sur la domination du monde », dans *Cahiers de la Fond. des Sc. pol.*, 1949, N° 8, pp. 167 et s.

Section IV

L'ÉGALITÉ DES ETATS DANS LE CADRE DE LA LIGUE ARABE

Le 22 mars 1945 fut signé au Caire, par la Syrie, la Transjordanie, l'Irak, l'Arabie Séoudite, le Liban, l'Egypte et le Yémen, le Pacte de la Ligue des Etats Arabes qui groupe en plus, aujourd'hui, la Lybie (Cf. *Le Monde*, 31 mars 1953).

Cet accord régional repose, comme l'E.O.A., sur le principe de l'égalité absolue des Etats, encore plus strictement entendu. C'est ce qui ressort de l'examen de l'organisation et du fonctionnement de la Ligue.

A. — L'organisation.

Elle est égalitaire, qu'il s'agisse du Conseil, du Secrétariat ou des Commissions permanentes. Tous ces organes se composent de tous les Etats membres (art. 3 et 4). Il n'existe aucun privilège dans la représentation.

B. — Le fonctionnement.

La Ligue n'est pas un nouvel Etat superposé à ses membres. Le Pacte prend soin de spécifier qu'elle a pour objet de sauvegarder l'indépendance et la souveraineté des pays arabes (art. 2). Chacun d'eux conserve la plénitude de la compétence internationale, et ne peut même pas être contraint matériellement par le Conseil à exécuter ses obligations, l'art. 18, al. 2 se contentant de menacer d'exclusion les Etats convaincus de mauvaise foi.

Parce qu'extrêmement pointilleux sur la question de la souveraineté, les signataires du Pacte n'ont pas accepté d'être engagés contre leur volonté. Aux termes de l'art. 7, al. 1, « les décisions du Conseil prises à l'unanimité obligent tous les Etats membres de l'Union ; celles qui sont prises à la majorité n'obligent que les Etats qui les acceptent ». « Quelle autre interprétation peut-on donner de ce texte, écrit M. MOUSKHÉLL, sinon que la règle de l'unanimité est le principe ? Sans doute, le pacte prévoit deux modes de votation : l'unanimité et la majorité, mais la portée du vote majoritaire est singulièrement affaiblie par la réserve

expressément stipulée que les Etats ne sont pas liés par les décisions qu'ils n'ont pas votées » ⁽⁶⁷⁾.

Il y a lieu de remarquer, en outre, que la règle de la majorité ne vise normalement que les affaires internes de l'Union, dont le règlement ne peut se répercuter sur la situation des Etats, c'est-à-dire les affaires les moins importantes. Chaque fois que le Pacte consacre le principe majoritaire pour des décisions susceptibles d'affecter sérieusement les intérêts des membres, il prévoit le correctif qui leur permettra de sauvegarder leur indépendance et leur liberté (Cf. art. 7, al. 2 et art. 19). Enfin, pour les décisions les plus graves — exécution collective et exclusion — le Pacte impose rigoureusement au Conseil la règle de l'unanimité.

En définitive, « sur ce point (la question du vote), comme sur tant d'autres, le Pacte est en retard sur les solutions du Droit International le plus récent ». Le principe de l'égalité des Etats s'y applique intégralement : « il s'agit de l'égalité absolue ou matérielle, de cet « égalitarisme systématique, sentimental et irréal », dont parle M. SCELLE et qu'on déduit de la notion de souveraineté » ⁽⁶⁸⁾.

Section V

L'EGALITE DES ETATS DANS LE CADRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

La création du Conseil de l'Europe (5 mai 1949) est la matérialisation récente d'une vieille idée. Bien que le Conseil n'ait pas de compétence politique, nous n'hésitons pas à l'étudier à côté de l'O.E.A. et de la Ligue Arabe, parce qu'il implique des changements de structure, un dépassement, parce qu'il est, selon l'expression de M. BONNEFOUS, « en instance virtuelle de révision » ⁽⁶⁹⁾.

A. — Elaboration.

Le Pacte de Bruxelles, signé le 17 mars 1948 par la France, la Grande-Bretagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg,

(67) M. MOUSKHÉLI. — La Ligue des Etats Arabes, R.G.D.I.P., 1946, T. 50, p. 131.

(68) MOUSKHÉLI. — *Op. cit.*, p. 149.

(69) Ed. BONNEFOUS. — L'idée européenne et sa réalisation, 1950, pp. 263 et s.

a marqué le premier pas vers l'union, car, outre ses clauses militaires, il prévoyait l'organisation de la coopération économique, sociale et culturelle entre les « Cinq » ; le Conseil consultatif des ministres des affaires étrangères et la Commission permanente créés par le Pacte devaient s'en charger.

La nouvelle « Charte de l'Europe » est l'œuvre de ces deux organismes, ou, plus exactement, elle a été préparée par eux. Cinq Etats européens seulement ont jeté les bases de l'organisation du vieux continent. Encore n'ont-ils pas tous joué le même rôle. La composition du « Comité permanent pour l'étude et le développement de la Fédération européenne », ou « Comité des 18 », créé le 25 octobre 1948 par le Conseil des cinq ministres des affaires étrangères, traduit l'importance relative attachée à la contribution des pays signataires du Pacte de Bruxelles : 5 délégués français, 5 anglais, 3 belges, 3 néerlandais, 2 luxembourgeois (70).

C'est seulement dans une deuxième phase, pour la rédaction définitive du Statut selon les recommandations des « Cinq » et pour son adoption, que d'autres Etats ont été invités : le Danemark, l'Irlande, l'Italie, la Norvège et la Suède (Conférence des Dix) (71).

B. — Structure et fonctionnement.

La création du Conseil de l'Europe a mis en évidence l'opposition fondamentale des conceptions britannique et française, opposition dont l'objet réel était la notion de souveraineté, défendue par nos voisins insulaires (72). Le Statut du Conseil de l'Europe est donc le fruit d'une transaction.

Aucune de ses dispositions ne renferme expressément la norme de l'égalité, et il n'est d'ailleurs pas précédé, à la différence de la Charte de Bogota ou de la Charte de San Francisco, d'une déclaration de principes exposant l'idéologie commune. Néanmoins l'organisation qu'il met sur pied est beaucoup plus égalitaire que l'O.N.U.

Aux termes de l'article 10, « les organes du Conseil de l'Europe sont :

- 1° Le Comité des Ministres ;
- 2° L'Assemblée Consultative.

1° LE COMITÉ DES MINISTRES :

Le rôle déterminant de cet organe, composé des Ministres des

(70) BONNEFOUS. — *Op. cit.*, p. 113.

(71) BONNEFOUS. — *Op. cit.*, p. 120.

(72) Cf. articles de MM. EDEN, SPAAK, DUVERGER, dans *Le Monde*, respectivement N^{os} du 24 décembre 1949, du 18 janvier 1950 et du 13 juin 1950.

Affaires Etrangères de chacun des Etats membres, marque le triomphe de la thèse britannique, peu favorable à l'idée d'un parlement international.

Les modalités du vote au Comité sont très nuancées ; les résolutions sont prises :

1° à l'unanimité des voix exprimées et à la majorité des membres pour les questions importantes (art. 20 a) ;

2° à la majorité des 2/3 des voix exprimées et à la majorité des membres (art. 20 d) ;

3° à la majorité des 2/3 des membres (art. 26 c) ou enfin,

4° à la majorité simple (art. 20 b).

Cette procédure de vote appelle deux remarques :

a) Le veto fonctionne au Comité des Ministres pour les questions essentielles : pour elles l'unanimité, conçue comme une sauvegarde de la souveraineté et de l'égalité des Etats, a paru indispensable. Remarquons toutefois que l'art. 20 ne requiert que l'unanimité des voix « exprimées ».

b) Le veto est impersonnel : chacun des ministres peut en faire usage ; la France et la Grande-Bretagne, les deux grandes puissances européennes privilégiées au sein du Conseil de Sécurité, sont, dans le Comité des Ministres, au même rang que la Norvège, ou le Luxembourg. Les inconvénients de ce système ont été prévus, mais les Etats, imbus de « la conception périmée des souverainetés nationales », ne se sont pas résignés à faire les sacrifices qui s'imposaient (73).

2° L'ASSEMBLÉE CONSULTATIVE :

Les Etats représentés à la fois au Comité et à l'Assemblée sont qualifiés de « membres ordinaires » ; il peut exister aussi des « membres associés », représentés uniquement à l'Assemblée : actuellement la Sarre seule appartient à cette catégorie, l'Allemagne Occidentale ayant passé dans celle des « membres ordinaires ».

L'Assemblée Consultative présente deux particularités qui lui donnent une physionomie bien différente de celle de l'Assemblée Générale des N.U. D'abord, le nombre des représentants, au lieu d'être identique pour tous les Etats (5 au maximum pour chacun, selon l'art. 9, par. 2 de la Charte), est proportionnel à la population de chaque pays : 18 pour la France, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Allemagne ; 8 pour la Turquie, 6 pour la Belgique, les

(73) L'Assemblée Consultative a recommandé la suppression du veto, mais sans succès. (Cf. Le Monde, N°s du 31 août 1950 et du 20 mars 1951).

Pays-Bas, la Suède et la Grèce ; 4 pour le Danemark, l'Irlande et la Norvège ; 3 pour le Luxembourg, l'Islande et la Sarre. Deuxième trait caractéristique, chaque représentant dispose d'une voix et non chaque Etat membre, comme le décide l'art. 18, par 1 de la Charte ; c'est le vote par tête. Les résolutions importantes sont prises à la majorité des voix exprimées (art. 29), les autres à la majorité simple (art. 30).

« On voit que par l'individualité du vote et la proportionnalité des sièges l'Assemblée s'écarte du type « Conférence Internationale », pour se rapprocher du type « Parlement ». Elle apporte donc au Droit International un élément original, que n'avait jusqu'ici comporté aucune organisation existante » (74).

*
**

L'examen des organisations internationales universelles et régionales nous permet de formuler les conclusions suivantes :

1° *Le principe de l'égalité des Etats est à la base des unes et des autres.* Il est parfois exprimé de façon formelle : Préambule et art. 2, par. 1 de la Charte des N.U., art. 6 de la Charte de Bogota (75). Quand il n'en est pas ainsi, l'égalité peut cependant se déduire de l'art. 52 de la Charte de San Francisco, qui exige des Ententes Régionales leur conformité avec les buts et principes des N.U., c'est-à-dire avec le Chapitre I, plus précisément avec l'art. 2, par. 1 de ce chapitre, qui stipule que « l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres ». Le récent projet de Traité portant statut de la Communauté politique européenne proclame lui aussi l'égalité des Etats comme principe de base : « La Communauté, déclare-t-il dans son art. 1^{er}, est fondé sur... l'égalité des droits et des obligations ».

2° Bien qu'établies sur la base du principe d'égalité, les organisations internationales ont compris — et comprennent toujours — des Etats inégaux en fait. Aussi la norme abstraite de l'égalité contenue dans le Pacte et dans la Charte trouve-t-elle un *correctif dans les normes institutionnelles*, qui opèrent une discrimination entre les Etats selon leur importance. Mais (cette remarque nous paraît importante) il n'en est ainsi que dans les organisations à vocation universelle. Dans les Ententes Régionales, tous les membres sont placés exactement sur le même plan, même si une ou plusieurs grandes puissances figurent parmi eux. Pourquoi cette différence ?

(74) L. DELBEZ. — Manuel de D.I.P., 2^e éd., 1951, p. 88.

(75) Le Pacte de la Petite Entente (art. 4) et celui de l'Entente Balkanique (art. 4) contenaient aussi la norme de l'égalité des Etats.

Elle s'explique, semble-t-il, par des considérations d'ordre politique. Si les Etats désireux de former une Entente Régionale redoutent de donner à la grande puissance, au sein de cet organisme, une prépondérance fonctionnelle, c'est parce qu'ils savent par expérience que cette puissance ne sera que trop portée à faire preuve de tendances hégémoniales. Ils sont incités à manifester un esprit d'extrême prudence, parce qu'ils craignent que l'organisation régionale ne tourne à la suprématie du plus fort. Le seul remède consiste, estiment-ils, dans le strict égalitarisme, quelque irréel qu'il apparaisse.

Dans l'organisation œcuménique, la supériorité des grandes puissances n'est pas aussi dangereuse. Les influences qu'elles exercent sur les petits Etats tendent à se neutraliser ; elles se servent mutuellement de contrepoids, de telle sorte que l'équilibre ne risque pas d'être rompu au profit des principaux membres.

En réalité, les Etats secondaires s'illusionnent quand ils croient pallier le danger d'hégémonie dans une Entente Régionale en exigeant une égalité rigoureuse. La consécration de l'égalité juridique ne saurait mettre obstacle aux visées politiques d'une grande puissance et, tôt ou tard, à sa prédominance effective. Il faut, en effet, tenir compte de cette loi des rapports internationaux que le professeur SCHINDLER a formulée ainsi : « L'inégalité est d'autant plus prépondérante que les relations entre Etats sont plus étroites. La suprématie naturelle d'un Etat sur l'autre est d'autant plus marquée que les relations internationales embrassent des intérêts réellement vitaux de ces Etats. Inversement, moins ces relations sont intenses, plus le principe de l'égalité tend en fait à occuper la première place » (76).

Quel est le caractère des relations entre les membres d'une Entente Régionale ? Il est bien évident que si plusieurs Etats éprouvent le besoin de s'unir, c'est pour entretenir des rapports étroits, auxquels leur contiguïté géographique, l'appartenance à un même complexe historique, la conscience d'un sentiment de groupe les prédisposent. Par conséquent, si l'un d'eux est plus puissant que les autres, il les dominera, en dépit de la proclamation formelle de l'égalité, et empêchera le bon fonctionnement de l'association (77).

Ce n'est pas là une vue de l'esprit. Ce phénomène d'hypertrophie qui se développe au détriment de l'organisme est confirmé par l'histoire des Ententes Régionales. Nous avons noté les réticences des Etats secondaires et la méfiance témoignée par eux envers

(76) D. SCHINDLER. — Contribution à l'étude des facteurs sociologiques et psychologiques du D.I., Cours Acad. La Haye, 1932, T. 46, p. 264.

(77) BOUTROS-GHALI. — Contribution à l'étude des Ententes Régionales, Th. Paris, 1949, p. 75.

les Etats-Unis dans le système panaméricain. L'Union Baltique, qui comprenait la Finlande, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie et la Pologne, « a complètement avorté à cause de la différence de puissance de ces membres » ⁽⁷⁸⁾. Quant à la Ligue Arabe, elle est le siège d'antagonismes qui paraissent irréductibles et qui sont la cause de son impuissance : des Etats tels que l'Egypte, l'Arabie Séoudite, la Jordanie, aspirent à prendre la direction spirituelle et politique du monde arabe ⁽⁷⁹⁾.

C'est une règle générale que, si l'égalité de fait n'existe pas entre les membres d'une Entente Régionale, la Grande Puissance tend à prédominer. Que peut-il advenir alors ? Ou bien l'union se désagrège, les Etats préférant reprendre leur indépendance ; ou bien la grande puissance réussit à faire l'unité à son profit ; ou bien il se forme par réaction une union restreinte qui affaiblit la solidarité régionale et entraîne sa dislocation.

En définitive, les Ententes Régionales ne fonctionnent bien que lorsque leurs membres sont égaux juridiquement et aussi, dans la mesure du possible, matériellement. C'était le cas de la Petite Entente, qui unissait la Yougoslavie, la Roumanie et la Tchécoslovaquie. « Elle exprime ainsi la formule la plus parfaite d'une Entente Régionale » ⁽⁸⁰⁾. Au contraire, en cas de disparité de puissance, l'union n'a qu'un caractère transitoire. La stabilité suppose, dans cette dernière hypothèse — de beaucoup la plus fréquente — « un dépassement de l'Entente Régionale » ⁽⁸¹⁾.

De ce dépassement, nous trouvons une illustration avec le projet de Communauté politique européenne élaboré par l'Assemblée ad hoc. L'intégration qu'il réalise est incomparablement plus poussée que celle qui résulte des pactes régionaux connus à ce jour. S'il est ratifié, l'Europe sera dotée d'institutions politiques vraiment supranationales, calquées sur celles des régimes parlementaires nationaux. Notons ici que ce projet s'écarte de l'égalitarisme abstrait. Il confère à chaque Etat membre une représentation non uniforme dans les deux Chambres du Parlement européen (art. 15, par. 3, et art. 17) :

(78) SCELLE. — Cours de Doctorat, 1947-1948 (Fédéralisme International), p. 179 ; cité par BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, p. 77.

(79) Pierre KELLER. — La question arabe (Coll. Que sais-je ?), 1948, p. 124 ; SEABURY. — The League of Arab States ; debacle of a Regional Arrangement, International Organ., 1949, pp. 633-642.

(80) BOUTROS-GHALI. — *Op. cit.*, p. 77.

(81) BOUTROS-GHALI. — *Op. cit.*, p. 80.

	France	Allemagne	Italie	Belgique	Pays-Bas	Luxembourg
Chambre des Peuples	70	63	63	30	30	12
Sénat	21	21	21	10	10	4
(représentant les Etats)						

D'autre part, si chaque Etat est également représenté au Conseil des Ministres Nationaux, il n'en est pas forcément de même au Conseil Exécutif européen, qui exerce le gouvernement de la Communauté : le Président du Conseil Exécutif européen, élu par le Sénat, nomme à son gré les autres ministres de la Communauté, sans toutefois pouvoir en choisir plus de deux de la même nationalité (art. 26).

CHAPITRE V

EGALITE DES ETATS ET ORGANISATIONS ADMINISTRATIVES ET JURIDICTIONNELLES INTERNATIONALES

L'organisation et le fonctionnement des organismes politiques internationaux sont dominés par trois facteurs :

a) Un facteur juridique : le principe de la souveraineté et de l'égalité des Etats, qui postule, entre autres règles, celle de l'unanimité.

b) Un facteur politique la prépondérance de fait des grandes puissances, qui les incite à jouer un rôle de direction.

c) Un facteur d'ordre technique : le désir de prendre des décisions efficaces, qui corrige la conception rigide de la souveraineté et de l'égalité des Etats.

Ces trois facteurs ont également joué dans les organismes internationaux non politiques, dont le développement est allé croissant depuis la fin du XIX^e siècle. Mais la part d'influence qui revient à chacun d'eux n'est pas exactement la même que pour les organes politiques. La préoccupation de l'efficacité est au premier plan, car les intérêts en cause ne sont pas de ceux que les Etats considèrent comme primordiaux. Dès lors, la souveraineté et l'égalité cessent d'être des dogmes inaltérables auxquels il faut tout sacrifier par principe. L'intransigeance absolue cède la place à une tolérance relative : sachant qu'ils ne s'engagent pas vitalement, les Etats se montrent assez disposés à faire des concessions. Cette tendance est accentuée par le fait que la prépondérance des grandes puissances semble bien moins dangereuse qu'en matière politique. Aussi ne faut-il pas s'étonner que les organismes internationaux non politiques soient techniquement les plus évolués.

Section I

**L'ÉGALITÉ DES ETATS
DANS L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE INTERNATIONALE**

Nous étudierons l'application du principe de l'égalité des Etats dans le domaine de l'organisation administrative internationale en envisageant successivement les institutions antérieures à 1940 et les institutions rattachées à l'O.N.U.

A. — L'égalité dans les institutions administratives antérieures à 1940.

Considérés dans leur ensemble, tels qu'ils se présentaient à la veille de la dernière guerre, les organismes administratifs internationaux traduisaient fort nettement la répudiation par les Etats de la conception de l'égalité absolue.

Ceux qui respectaient cette conception dans les moindres détails de leur organisation et de leur fonctionnement étaient l'exception. Dans l'Union Internationale pour la protection de la propriété industrielle (1883) et l'Union Internationale pour la protection de la propriété littéraire et artistique (1886), tous les Etats étaient également représentés dans les conférences et dans les commissions, et chacun y disposait d'une seule voix. Le vote à l'unanimité était la règle, sauf pour les questions de procédure ⁽¹⁾.

Dans l'Union Internationale de Secours (1924), l'Office International des Epizooties (1921), l'Office International de Renseignements sur les sauterelles (1926), l'Union Postale des Amériques et de l'Espagne (1921)..., les Etats étaient égaux au point de vue de leur représentation et de leur « voting power », mais les décisions étaient prises, en général, à la majorité ⁽²⁾.

De très nombreux services publics internationaux reconnaissaient la position particulière des grandes puissances. Elle se manifestait soit par la limitation de la représentation des Etats secondaires, soit par la prépondérance marquée des principales puissances au sein des commissions, soit par l'adoption du vote pondéré ; l'abandon de plus en plus sensible de la règle de l'unanimité marquait aussi la défaveur dans laquelle était tombée la conception de l'égalité absolue des Etats.

(1) RICHES. — Majority rule in International Organization, 1940, pp. 31-50.

(2) RICHES. — *Op. cit.*, p. 246.

1° REPRÉSENTATION PRIVILÉGIÉE DES GRANDES PUISSANCES :

Elle se traduisait de deux façons : par l'exclusion des Etats secondaires (ou de la plupart d'entre eux) ou par l'infériorité de leur représentation ; ces deux modalités étaient même parfois combinées.

a) L'égalité exige que la participation aux organes internationaux s'étende au moins à tous les Etats intéressés. Or, cette règle n'a pas toujours été suivie.

La représentation à la Commission Internationale du Phare du Cap Spartel était *limitée* aux puissances parties à la Convention du 31 mai 1865 ⁽³⁾. La représentation à la Commission Européenne du Danube était réservée par le traité de Paris de 1856 à la Grande-Bretagne, l'Autriche, la France, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Turquie ; à ces Etats, le traité de Berlin de 1878 adjoignit la Roumanie ; l'art. 346 du traité de Versailles réduisit la participation à la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Roumanie, mis le Statut de 1921 ajouta qu'elle pouvait être augmentée par décision unanime des gouvernements déjà représentés. Depuis sa création, la Commission Européenne du Danube a donc été, comme l'écrivait RICHES, « un organe des grandes puissances de l'Europe » ⁽⁴⁾.

Dans d'autres organismes, tels que la Commission Internationale de l'Elbe (art. 340 du traité de Versailles), le Comité de Contrôle de la Zone de Tanger (Convention du 18 décembre 1923), etc..., la représentation était également limitée à un petit nombre d'Etats.

b) Même quand aucun Etat intéressé n'était a priori exclu, cela ne signifiait pas toujours que les membres jouissaient d'une égale représentation.

Celle des grandes puissances était, dans certains cas, « *pondérée* ». A la Commission Internationale de la Navigation Aérienne (1919), la France, les Etats-Unis, l'Italie et le Japon avaient deux représentants chacun. Les protestations des petits Etats entraînèrent l'abolition de ce privilège en 1933 ⁽⁵⁾.

L'octroi d'une représentation aux possessions coloniales permettait aussi de renforcer la position des grandes métropoles. Il en était ainsi dans l'Institut International de l'Agriculture (1905), dans l'Union Postale Universelle (1874), dans l'Union Internationale des Télécommunications (1932) ⁽⁶⁾.

c) Dans certains cas, la représentation était à la fois *limitée et pondérée*. A la Commission Centrale de la Navigation du Rhin,

(3) Autriche, Belgique, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède et Norvège, U.S.A. Maroc (RICHES, p. 157).

(4) RICHES, pp. 182 et s.

(5) RICHES, pp. 267, 271.

(6) RICHES, pp. 262, 273, 283.

la France, l'Allemagne, la Hollande, la Suisse, l'Italie, la Grande-Bretagne et la Belgique étaient seules représentées ; la 1^{re} avait 5 délégués, la 2^e 4, la 3^e 3, les 4 autres 2 chacune. La Commission Internationale de l'Elbe ne comprenait que des représentants des Etats riverains allemands (quatre), de la Tchécoslovaquie (deux), de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Belgique (un chacune) (7).

2° PRÉPONDERANCE DES GRANDES PUISSANCES AU SEIN DES COMMISSIONS ET DES COMITÉS :

Nous avons souligné, à propos des conférences politiques, la tendance des grandes puissances à contrôler les comités, contrôle qui a parfois dégénéré en mainmise pure et simple.

Le même phénomène s'est produit dans les conférences de certains organismes non politiques.

Prenons le cas de l'Union Postale Universelle. Par souci de faciliter les délibérations, les Etats n'étaient pas tous représentés dans chacun des comités. Le président répartissait les sièges, sous réserve de l'approbation du Congrès de l'Union. Les grandes puissances avaient toujours des représentants dans tous les comités. Il n'en était pas de même pour les Etats secondaires. Au Congrès de Londres (1929), par exemple, alors que l'Equateur, le Costa-Rica, le Nicaragua, l'Estonie, l'Ethiopie, etc..., étaient totalement dépourvus de représentation dans le 1^{er} Comité (le plus important, puisqu'il examinait les propositions d'amendement de la Convention), les Etats-Unis et la France y possédaient 3 sièges, le Portugal, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Japon, 2 sièges chacun ; les Dominions et l'Inde y étaient également représentés.

Aussi s'explique-t-on les protestations des petits Etats. Au Congrès de Rome (1906), la délégation grecque, soutenue par 8 autres, s'éleva contre un système qui distribuait les sièges aux délégués de 30 Etats et excluait complètement des travaux préparatoires ceux de 27 autres. Ces résistances eurent pour effet l'augmentation croissante de l'effectif des comités : au Congrès de Rome (1906), le 1^{er} Comité comprenait 25 membres, à Madrid (1920), 40, à Stockholm (1924), 55, à Londres (1929), 67, au Caire (1934), 74. Au Congrès de Londres, l'Equateur, soutenu par la Bolivie, l'Espagne, l'U.R.S.S. et le Venezuela, s'efforça même d'obtenir la représentation de tous les membres dans tous les comités, mais sa proposition fut rejetée (8).

(7) RICHES, pp. 177, 207.

(8) RICHES, pp. 278-281.

3° ADOPTION DE VOTE PONDÉRÉ :

Dans certaines organisations, la règle « un Etat, une voix », qui ne tient pas compte de la supériorité des grandes puissances, était rejetée. Il lui était substitué un système de vote pondéré, qui consiste à faire varier la « voting power » selon l'importance des Etats ou des intérêts qu'ils représentent dans les organismes internationaux. Le vote pondéré peut comporter diverses modalités.

a) *Fixation arbitraire du nombre de voix :*

La convention qui est à la base de l'organisme peut elle-même distribuer les voix entre les Etats, sans utiliser un critère déterminé. Dans la Commission Centrale de la Navigation du Rhin, 5 voix étaient attribuées à la France, 4 à l'Allemagne, 3 aux Pays-Bas, 1 à la Suisse, à l'Italie, à la Grande-Bretagne et à la Belgique ⁽⁹⁾.

La Commission Internationale de la Navigation Aérienne appliquait au début, en vertu de la convention du 13 octobre 1919, un système de vote pondéré, d'après lequel les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Japon et l'Empire Britannique disposaient d'un nombre de voix suffisant pour que leur total dépassât d'une voix la somme des voix accordées à tous les autres Etats, qui en possédaient chacun une.

Les petits Etats ne manquèrent pas d'exprimer leur mécontentement. BUSTAMANTE (Cuba) exposa qu'il était inadmissible de constituer un organe international où l'union de 15 Etats restait dépourvue d'effets pratiques en cas d'opinion contraire de 5 puissances. De son côté, le délégué brésilien déclara que son gouvernement ne pouvait laisser sans protester une telle violation de la doctrine de l'égalité des Etats, dont Ruy Barbosa avait été l'éloquent champion à La Haye, et que le Brésil continuerait à défendre alors même qu'il était devenu une grande puissance.

Devant l'attitude des petits Etats, la méthode instituée en 1919 fut modifiée en 1926 : chaque Etat ne disposa plus que d'une voix, mais la majorité requise des 3/4 devait comprendre obligatoirement 3 des 5 grandes puissances. Cette réserve, ayant continué à alimenter la revendication en faveur de l'égalité complète, fut abolie en 1933 ⁽¹⁰⁾.

b) *Proportionnalité du nombre de voix à l'importance de la contribution financière :*

Une autre formule consiste à allouer aux Etats un nombre de voix proportionnel au montant de leur contribution financière. L'égalité dans le soutien financier est rarement stipulée parce qu'en

(9) RICHES, p. 252.

(10) RICHES, pp. 267 et s.

fait les Etats n'ont pas tous les mêmes possibilités à ce point de vue ⁽¹¹⁾.

Il semble normal que des privilèges soient corrélatifs aux charges. Aussi les organes administratifs font-ils parfois correspondre à l'échelle des contributions une échelle du droit de vote. Les Etats sont classés en catégories : le nombre de voix afférent à chacune d'elles varie en proportion du nombre d'unités de contribution. Différence importante avec le procédé de la fixation arbitraire de la « voting power », les Etats choisissent eux-mêmes la classe à laquelle ils désirent appartenir et peuvent passer de l'une à l'autre à condition de remplir les charges financières exigées.

L'Institut International de l'Agriculture pratiquait ce système dans son Assemblée Générale et son Comité Permanent. Les Etats étaient répartis en 5 groupes ; le nombre de voix augmentait en progression arithmétique et le nombre d'unités de souscription en progression géométrique ⁽¹²⁾.

Le vote plural basé sur l'importance du soutien financier était également en vigueur à l'Office International du Vin (1928), à l'Office International de la Chimie (1927) et à l'Office International de la Santé Publique (1904) ⁽¹³⁾.

c) Proportionnalité du nombre de voix à l'importance de l'intérêt de chaque Etat dans l'activité de l'organisme :

On peut citer, comme exemple d'application de cette formule, le Conseil International du Sucre, établi par l'accord du 6 mai 1937. Les voix y étaient réparties entre les membres proportionnellement à leur importance comme pays importateurs ou exportateurs de sucre ⁽¹⁴⁾. Les grandes puissances n'étaient pas avantagées en tant que telles.

A la Conférence du Bureau Hydrographique International (1932), le nombre de voix allouées à chaque Etat, pour l'élection du Comité de Direction et du Secrétaire Général, dépendait de son tonnage ⁽¹⁵⁾.

Au Comité de l'Association Internationale pour la protection des Enfants, chaque Etat membre avait au minimum 2 voix ; ce nombre pouvait augmenter jusqu'à 5 suivant une formule qui donnait des voix supplémentaires aux Etats ayant un certain nombre d'associations participant à l'œuvre de l'organisation ⁽¹⁶⁾.

(11) Elle était cependant exigée dans l'Office International de Renseignements sur les sauterelles et à la Commission Internationale du Phare du Cap Spartel (RICHES, pp. 246, 158).

(12) RICHES, p. 264.

(13) RICHES, pp. 250-251.

(14) RICHES, p. 253.

(15) RICHES, pp. 253-254.

(16) RICHES, p. 254.

d) *Vote colonial :*

Une dernière formule de vote pondéré consiste à attribuer un certain nombre de voix pour les possessions coloniales.

L'Union Postale Universelle offre une des meilleures illustrations de ce procédé. En 1940, la France y jouissait de 3 voix coloniales, les Etats-Unis, le Japon, les Pays-Bas et le Portugal, de 2 chacun, la Belgique, l'Espagne et l'Italie, d'une voix chacune ⁽¹⁷⁾. Le vote des collectivités dépendantes n'avait cessé de prendre de l'extension dans les Congrès de l'Union ; certaines délégations, ayant constaté qu'on le recherchait en vue d'obtenir une « supériorité numérique », s'étaient inquiétées. L'Argentine, l'U.R.S.S. avaient soumis des propositions d'amendements destinées à limiter la pratique du vote colonial. L'Uruguay, plus radical, avait demandé sa suppression. Ces diverses propositions étaient restées sans succès. On faisait valoir principalement, en faveur du système en vigueur, que l'Union Postale Universelle était moins une union d'Etats indépendants qu'une union d'administrations postales, que beaucoup de possessions coloniales avaient des administrations postales entièrement indépendantes de celles de leur mère patrie et que leur droit de vote leur permettait de défendre leurs intérêts, souvent distincts de ceux de la métropole ⁽¹⁸⁾.

Le vote colonial était pratiqué aussi au sein de l'Union Internationale des Télécommunications et de l'Union Internationale des Poids et Mesures ⁽¹⁹⁾. Certains organismes distribuaient les voix supplémentaires en considération à la fois de l'importance de la contribution financière et de l'importance de la représentation coloniale : c'était le cas de l'Institut International de l'Agriculture, de l'Office International du Vin, de l'Office International de la Chimie ⁽²⁰⁾.

4° EXTENSION DU SCRUTIN MAJORITAIRE :

Le vote à l'unanimité étant un facteur de paralysie, les organismes internationaux non politiques l'ont résolument écarté pour adopter le scrutin majoritaire : progrès que les conférences politiques, où sont en jeu les intérêts vitaux des Etats, et où les concepts de souveraineté et d'égalité sont âprement défendus, ont été loin de réaliser au même degré.

a) On peut cependant citer quelques organismes où toutes les décisions importantes étaient prises à l'unanimité : la Conférence

(17) La Grande-Bretagne n'avait pas de voix coloniale depuis que les Dominions étaient représentés comme Etats souverains.

(18) RICHES, pp. 273 et s.

(19) RICHES, p. 281.

(20) RICHES, p. 251.

de l'Union pour la protection de la propriété industrielle, la Conférence de l'Union pour la protection de la propriété littéraire et artistique, l'Assemblée Générale de l'Institut International de l'Agriculture, la Commission permanente consultative pour les affaires militaires, navales et aériennes. Ordinairement les conférences réunies dans le but de réviser les conventions des Unions Publiques décidaient à l'unanimité des membres.

Encore faut-il signaler certaines échappatoires à la règle. Les abstentions n'entraient pas en ligne de compte : on considérait que l'unanimité était obtenue si aucun vote négatif n'avait été émis ⁽²¹⁾. Dans l'Union pour la protection de la propriété littéraire et artistique fonctionnait le droit de réserve ; au moment de l'échange des ratifications, les Etats pouvaient déclarer que, sur certains points, ils restaient liés par l'ancien règlement ; cette pratique avait engendré une telle confusion qu'il fallut, en 1928, y porter remède ⁽²²⁾.

b) On peut grouper dans une deuxième catégorie les organismes où l'unanimité était exigée pour quelques décisions importantes, tandis que, pour les autres, on avait recours à un système variable de scrutin majoritaire.

A la Commission Internationale du Phare du Cap Spartel, la Convention ne pouvait être modifiée qu'à l'unanimité, mais, pour les décisions touchant l'administration et la surveillance du phare, la majorité suffisait. A la Commission Européenne du Danube, on distinguait entre les « questions de forme » et les « questions de fond », l'unanimité n'étant exigée que pour ces dernières. Au Comité de Contrôle de la Zone de Tanger, à la Commission Internationale du Danube et à celle de l'Elbe, à la Conférence Générale de l'Union Internationale des Poids et Mesures, au Conseil International du Sucre, la plupart des décisions étaient prises à la majorité simple ou qualifiée, l'unanimité n'étant requise que dans un très petit nombre de cas ⁽²³⁾.

c) Enfin, dans de très nombreuses institutions, le scrutin majoritaire était la règle pour toutes les décisions. Citons, par exemple, deux organismes techniques de la S.D.N., l'Organisation des Communications et du Transit et l'Organisation de la Santé, certains organismes consultatifs de la S.D.N. : Comité consultatif sur le trafic de l'opium et d'autres drogues dangereuses, Commission consultative pour la protection de l'enfance et de la jeunesse, etc... la Commission Internationale de la Navigation Aérienne, la Conférence de l'Union Internationale des Télécommunications, la

(21) Par exemple, dans les deux premières des Conférences précitées.

(22) RICHES, pp. 35, 37, 42, 44.

(23) RICHES, p. 293.

Conférence et le Conseil d'Administration de l'O.I.T., le Congrès de l'U.P.U., le Comité Permanent de l'Institut International de l'Agriculture ⁽²⁴⁾.

On peut, en conclusion, affirmer avec certitude que le vote à l'unanimité avait cessé d'être regardé, dans le domaine de l'administration internationale, comme un principe intangible. Cependant les conventions contenaient parfois des dispositions qui rendaient illusoire les avantages du scrutin majoritaire.

Il en était ainsi, par exemple, quand il était prévu que les décisions ne seraient obligatoires que pour les Etats qui les auraient votées, système en vigueur à la Commission Centrale de la Navigation du Rhin ⁽²⁵⁾.

Dans d'autres cas, les décisions à la majorité n'entraient en vigueur qu'après avoir été ratifiées ⁽²⁶⁾. Il existait cependant des conférences exerçant, dans une certaine mesure, un véritable pouvoir législatif, des conférences auxquelles était reconnu la faculté de modifier les obligations juridiques des Etats membres inscrites dans les conventions, sans qu'il fût nécessaire d'obtenir un consentement unanime. Dans le cas de l'Union Postale Universelle, par exemple, les amendements votés par la majorité aux Congrès de l'Union, entraient en vigueur aux dates fixées par le Congrès, qu'ils aient été ou non ratifiés ; il était loisible aux Etats de la minorité de refuser de les accepter, mais, puisque les décisions adoptées par les Congrès précédents étaient automatiquement abrogées en vertu des nouvelles décisions, il s'ensuivait que les Etats qui auraient refusé de s'y soumettre, auraient été obligés de quitter l'Union, perdant ainsi le droit de transit pour leur courrier ; en pratique, les décisions prises à la majorité entraient donc en vigueur ⁽²⁷⁾.

B. — L'égalité dans les institutions administratives rattachées à l'O.N.U..

Le Pacte de la S.D.N. prévoyait que les membres de la Société coopéreraient sur le plan économique et social (art. 23, 24 et 25),

(24) La liste est loin d'être complète : Comité d'Experts de l'Union Internationale des Chemins de fer, Conférence Générale de l'Union Int. de Secours, Conférence du Bureau Hydrographique Int., Comité Permanent du Bureau Int. de la Chimie, Conférence des Unions Postales des Amériques et de l'Espagne, Direction du Port de Memel, Commission de Gouvernement du Bassin de la Sarre, Comité Exécutif de l'Institut International du Froid.

(25) RICHES, p. 172.

(26) RICHES cite, pp. 107 et s. : La Conf. Génér. de l'Organis. des Communications et du Transit, la Conf. de l'O.I.T., le Comité Int. de l'Office de la Santé, la Conf. de l'Union des Télécommunications, la Conf. de l'Union Int. des Poids et Mesures, la Comm. Int. de la Navig. Aérienne....

(27) RICHES, pp. 60 et s.

mais il n'avait institué aucun mécanisme à cette fin. Cependant, la S.D.N. avait mis progressivement sur pied un vaste programme d'ensemble. Agissant soit directement grâce à ses propres organismes techniques, commissions et comités consultatifs, soit par l'intermédiaire de bureaux placés sous sa direction et d'organisations internationales collaborant avec elle, elle avait réussi à étendre son action à des domaines très variés.

A la fin de la dernière guerre, l'importance de la collaboration internationale sur le plan économique et social, déjà soulignée par la Charte de l'Atlantique, a conduit à la création, par la Charte de San Francisco, d'un organe nouveau : le Conseil Economique et Social. Il a pour mission de promouvoir le progrès général et d'harmoniser l'action des institutions internationales. A ce double titre, il a, d'une part, provoqué la création d'organismes nouveaux ou réorganisé d'anciens organismes, d'autre part relié à l'O.N.U. (conformément aux art. 57 et 63 de la Charte) de grandes institutions de l'ordre économique et social, désormais dénommées « institutions spécialisées ».

Un autre organe des N.U., le Conseil de Tutelle, a pour fonction essentielle le contrôle de l'administration de certains territoires non autonomes. Il est en liaison, lui aussi, avec les institutions spécialisées, ainsi qu'avec le Conseil Economique et Social, à l'assistance desquels il peut recourir (art. 91).

1° LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL :

Il se compose de 18 membres élus par l'Assemblée Générale et renouvelés par 1/3 tous les ans (art. 61). Aucun siège n'est obligatoirement réservé aux grandes puissances, qui ne jouissent pas du droit de veto : la « voting power » de chaque membre est égale, chacun dispose d'une voix et les décisions sont prises à la majorité des membres présents et votants.

Dans son « Rapport au Président sur la conférence de San Francisco », M. STETTINIUS expliquait que, si les grandes puissances n'ont pas recherché une prépondérance officielle au sein du Conseil Economique et Social, c'est parce que cet organe ne s'occupe pas d'affaires politiques et n'a que des pouvoirs réduits. « Contrairement au Conseil de Sécurité, le Conseil Economique et Social ne devait avoir aucun pouvoir de coercition. Les propositions ont reconnu que dans le domaine des questions économiques et sociales, une organisation internationale pouvait aider à résoudre les problèmes économiques et sociaux, mais ne pouvait porter atteinte aux pouvoirs et prérogatives des Etats souverains » (28).

(28) STETTINIUS. — Report to the President on the results of the San Francisco Conference, p. 111.

Les grandes puissances ont donc consenti à figurer juridiquement sur le même plan que les autres Etats au Conseil Economique et Social. Cependant, une pratique s'est instaurée, celle de leur réélection. « Le Comité 3 de la Commission II, chargé de l'élaboration des dispositions concernant le Conseil Economique et Social, à San Francisco, a examiné divers amendements qui visaient à donner une représentation permanente aux grandes puissances ou à faire dépendre la qualité de Membre de l'importance du point de vue économique. Le Comité a convenu qu'il serait indésirable de tenter d'estimer cette importance. Cependant, il a été entendu que la participation des pays « importants » était indispensable au succès du Conseil, mais qu'il était préférable de laisser cette question à la discrétion de l'Assemblée Générale. Pour ne laisser aucun doute sur le fait que la participation ininterrompue de certains pays était envisagée, la rééligibilité des Membres a été spécifiquement recommandée ⁽²⁹⁾.

L'Assemblée Générale a suivi jusqu'ici cette recommandation : elle a réélu les Etats-Unis en 1945, l'U.R.S.S. et la Grande-Bretagne en 1947, la France et la Chine en 1948, les Etats-Unis en 1949, la Grande-Bretagne et l'U.R.S.S. en 1950 ⁽³⁰⁾.

En ce qui concerne la composition des Commissions et des Comités, il est aisé de constater que les grandes puissances sont également mieux traitées que les autres Etats ; elles seules sont représentées dans presque tous les organes de préparation et d'étude, où leur présence est permanente, puisqu'en fait elles y sont ordinairement réélues ⁽³¹⁾. Certains Etats secondaires (tels que l'Argentine et l'Egypte) ont pris ombrage de cette prééminence et proposé d'amender la Charte en vue de porter le nombre des membres du Conseil de 18 à 24 ⁽³²⁾. Mais leur initiative n'a pas eu de succès.

2° LE CONSEIL DE TUTELLE :

Le premier projet, qui émanait des Etats-Unis, ne donnait aux 5 grandes puissances aucune place spéciale. Il se heurta à l'opposition de l'U.R.S.S. qui exigea que les membres permanents du Conseil de Sécurité fissent partie du Conseil de Tutelle. On en vint ainsi à la rédaction actuelle de l'art. 86 de la Charte.

Le Conseil de Tutelle se compose :

(29) Rapport du rapporteur du Comité II/3 à la Commission II, Doc 861, 8 juin 1945.

(30) Il n'est pas exclu qu'un Etat secondaire puisse être réélu ; exemple, la Pologne en 1950.

(31) Cf. Manuel des N.U. et des Institutions Spécialisées, 1949, pp. 46 et s.

(32) Bull. N.U., 15 novembre 1948, p. 418 ; 15 décembre 1950, p. 780.

a) des membres chargés d'administrer des territoires sous tutelle ;

b) de ceux des membres permanents du Conseil de Sécurité qui n'en administrent pas ;

c) d'autant d'autres membres, élus pour 3 ans par l'Assemblée, qu'il sera nécessaire pour que le nombre total des membres du Conseil de Tutelle se partage également entre les membres des N.U. qui administrent des territoires sous tutelle et ceux qui n'en administrent pas.

Les grandes puissances ne sont donc pas mises au rang des Etats secondaires : elles sont assurées d'un siège au Conseil de Tutelle même si elles n'ont été investies d'aucune charge tutélaire.

Comme au Conseil Economique et Social, chaque membre dispose d'une voix, sans qu'aucun jouisse du droit de veto, et les décisions sont prises à la majorité des membres présents et votants (art. 89).

En résumé, les grandes puissances, bien que ne jouissant pas au Conseil Economique et Social et au Conseil de Tutelle d'une situation semblable à celle qui est la leur au Conseil de Sécurité, sont en mesure d'y jouer un rôle prépondérant et d'y assurer une meilleure protection de leurs intérêts, grâce soit à la réélection, soit à une représentation spéciale.

3° LES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES :

Elles ne sont pas toutes de création récente, l'O.I.T., l'U.P.U., l'Union Internationale des Télécommunications existaient bien avant d'être reliées à l'O.N.U. Elles n'ont subi que peu de modifications du fait de ce rattachement.

A côté de ces organismes anciens, sont apparues des institutions nouvelles qui ont conclu, elles aussi, des accords avec l'O.N.U.

a) *Structure :*

Elles se composent généralement d'une Assemblée ou d'une Conférence et d'un Conseil. La Conférence comprend les représentants de tous les Etats membres. Le Conseil, organe exécutif, ne comporte, pour des raisons techniques, qu'un effectif restreint, élu par l'Assemblée : 21 membres dans l'O.A.C.I., 19 dans l'U.P.U., 18 dans la F.A.O., l'U.N.E.S.C.O., l'O.M.S., l'U.I.T. et l'O.I.C., 16 dans l'I.M.C.O., 9 dans l'O.I.R.

b) *Représentation :*

Les grandes puissances ne possèdent pas de sièges permanents dans les conseils, mais leur situation est cependant meilleure que celle des autres Etats.

En premier lieu, elles sont représentées, en fait, dans les conseils de toutes les institutions. Les petits Etats ne jouissent pas d'un tel privilège : la plupart doivent se contenter d'être représentés dans les conférences.

En second lieu, la représentation dans certains conseils est pondérée. Au Conseil d'Administration de l'O.I.T. parmi les 16 représentants des gouvernements, 8 sont nommés par les 8 Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable (art. 7, par. 2 de la Charte de l'O.I.T.). L'art. 50 (b) de la Convention relative à l'O.A.C.I. stipule qu'en élisant les membres du Conseil, l'Assemblée doit accorder une représentation suffisante aux Etats les plus importants en matière de transport aérien et à ceux qui contribuent le plus en fait d'installations de navigation aérienne civile internationale ⁽³³⁾. Le Conseil de l'I.M.C.O. se compose de 8 membres intéressés à fournir des services internationaux de navigation maritime, et 8 membres intéressés au commerce international maritime ; il est spécifié que, sur les 8 membres de chaque catégorie, 6 doivent compter parmi les plus intéressés ; les 2 autres, élus par l'Assemblée, doivent avoir un intérêt notable. Quant au Comité de la Sécurité Maritime, un des organes de l'I.M.C.O., il comprend 14 membres élus parmi les nations qui ont un intérêt important dans les questions de sécurité maritime et dont 8 au moins doivent posséder les flottes de commerce les plus importantes ⁽³⁴⁾.

Le critère de l'intérêt est également employé pour la composition du Conseil de l'O.I.C. qui doit comprendre : les 8 Etats les plus importants du point de vue économique et 10 membres élus par la Conférence pour représenter les différents degrés de développement économique auxquels sont parvenus les membres de l'Organisation ⁽³⁵⁾.

Pour assurer la pondération de la représentation, la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement et le Fonds Monétaire International se basent sur la contribution financière. Dans la Banque, chaque Etat membre peut se faire représenter au Conseil des Gouverneurs, mais 14 seulement sont représentés au Conseil des Administrateurs : 5 sont nommés par les membres ayant souscrit le plus grand nombre de parts (il s'agit, en fait, des grandes puissances), tandis que les autres sont élus par les Gouverneurs représentant les autres Etats membres ⁽³⁶⁾. Le Fonds Monétaire International utilise la même formule que la Banque ⁽³⁷⁾.

(33) Manuel des N.U. et des I.S., 1949, p. 163.

(34) Manuel des N.U. et des I.S., 1949, p. 249.

(35) N.U., Départ. de l'Information, monographie N° 54, p. 59.

(36) Manuel des N.U. et des I.S., 1949, p. 175.

(37) Manuel des N.U. et des I.S., 1949, p. 188.

c) Vote :

Dans les Institutions Spécialisées, chaque membre dispose, en principe, d'une voix. La voix de l'un vaut celle de l'autre : le droit de veto n'existe pas.

Il existe cependant quelques exceptions à l'égalité de la « voting power ». Le système du vote pondéré est en vigueur à la Banque Internationale et au Fonds Monétaire International. Chaque membre dispose d'office de 250 voix et obtient une voix supplémentaire pour chaque part de capital détenue par lui ⁽³⁸⁾. Ainsi, à la Banque, la Belgique à 2.500 voix, la France 5.500, les Etats-Unis 32.000 ; au Fonds Monétaire, la Belgique a également 2.500 voix, la France 5.500 et les Etats-Unis 27.750 ⁽³⁹⁾. Les statuts des deux organismes précisent que chacun des administrateurs élus représente les pays qui ont voté pour lui et dispose en bloc de toutes les voix qui leur sont attribuées.

Les Institutions Spécialisées rejettent la règle de l'unanimité : toutes les décisions sont prises à la majorité simple, à la majorité qualifiée pour les questions importantes (ordinairement majorité des 2/3). L'évolution commencée dès la fin du XIX^e siècle s'est parachevée.

Section II

**L'EGALITE DES ETATS
DANS L'ORGANISATION
JURIDICTIONNELLE INTERNATIONALE**

A. — Avant la création de la C.P.J.I.

On comprend que le développement de l'organisation juridictionnelle internationale ait inquiété les grandes puissances et les ait incitées à prendre des précautions. Elles n'ont pas voulu que la création d'organismes chargés de vérifier la légalité des situations juridiques leur fit perdre la supériorité qui s'attache à la force. Elles n'ont pas consenti à payer les frais de l'égalité fonctionnelle dans les organismes juridictionnels.

C'est à La Haye, en 1907, que les petits Etats ont livré le premier grand combat pour cette égalité ⁽⁴⁰⁾. L'institution de la

(38) Annuaire des N.U., 1948, p. 764.

(39) L. DELBEZ. — Manuel de D.I.P., 2^e éd., 1951, p. 227.

(40) F.C. HICKS. — The equality of States and the Hague Conferences, dans A.J.I.L., 1908, T. 2, pp. 530 et s.

Cour Permanente d'Arbitrage avait déjà soulevé quelques difficultés, mais les grandes puissances avaient finalement consenti à ne jouir d'aucune prérogative. Lorsqu'on tenta de dépasser le stade atteint en 1899 pour constituer une Cour de Justice Arbitrale, organe permanent investi d'une autorité réelle, le problème de l'égalité des Etats se posa inévitablement et divisa la conférence en deux camps : celui des principales puissances et celui des moyens et petits Etats.

La question cruciale fut celle du choix des juges. Pour pouvoir délibérer convenablement, il fallait un tribunal composé d'un nombre restreint de juges, une quinzaine au maximum. Or 44 Etats étaient représentés à la Conférence. En donnant à chacun la faculté de nommer un juge, on aurait obtenu un « Congrès judiciaire », dont le fonctionnement se serait révélé défectueux. En effet, les délibérations auraient pu devenir interminables et confuses ; c'est aussi un fait que le sentiment de la responsabilité morale s'atténue quand la part de chacun dans les décisions est restreinte par suite du grand nombre de votants. Une autre raison militait en faveur de la composition réduite de la Cour. On peut l'exprimer ainsi : mieux valait la qualité que la quantité. Tous les Etats auraient-ils été en mesure de désigner des juges suffisamment compétents ? C'était douteux. Il semblait donc préférable de sélectionner les meilleurs magistrats possibles afin d'obtenir les meilleures décisions.

Trois projets étaient en compétition ⁽⁴¹⁾.

a) Le procédé du roulement, appuyé par les Etats-Unis, consistait à donner un siège permanent aux grandes puissances et à établir un système de rotation pour les autres sièges à pourvoir. Cette combinaison proportionnait la participation des Etats à leur importance. Elle fut abandonnée devant l'opposition résolue des délégués sud-américains, en particulier brésiliens, qui la considéraient comme contraire à l'égalité des Etats.

En vain le chef de la délégation des Etats-Unis, M. CHOATE, essaya-t-il de les convaincre en leur faisant remarquer que l'égalité serait sauvegardée, puisque chaque Etat prendrait part à la désignation des juges ; l'exercice d'un droit pouvait être réglementé sans que cela mît en question l'existence de ce droit ⁽⁴²⁾. RUY BARBOSA, délégué du Brésil et champion de l'égalité des Etats, trouva la distinction sophistique : « Eh bien ! dit-il, si la jouissance d'un droit peut être réduite à une année sur douze sans diminuer sa substance ⁽⁴³⁾, les douze mois de cette simple année

(41) Manley O. HUDSON. — La Cour Permanente de Justice Internationale, 1936, p. 93.

(42) Proceedings of the Amer. Soc. for Judicial Settlement of International Disputes, 1910, p. 199.

(43) Chaque Etat devait être élu pour une période déterminée, allant de 1 à 12 ans.

peuvent encore être réduits sans altérer le droit. Si l'exercice est réduit à six mois, à trois mois, à un mois, c'est toujours seulement l'exercice qui est affecté. Et pourquoi ne pas le limiter alors à des semaines ? Le droit n'en subira aucune atteinte. Trois semaines, une semaine, même un seul jour de fonctionnement, c'est toujours l'exercice qui est en question ».

b) Le Brésil proposa de s'en tenir au principe de l'égalité absolue des Etats : la Cour, composée d'autant de juges que d'Etats, serait divisée en trois chambres siégeant à tour de rôle pendant trois ans. Cette fois, ce furent les grandes puissances qui protestèrent et le Brésil retira son projet.

c) D'autres éléments préconisèrent de donner à chaque Etat le droit de désigner un juge électeur et de faire élire par cet aréopage les juges titulaires (15 à 17). Mais ce projet éveilla des craintes de coalition en vue d'éliminer certains magistrats et, finalement, aboutit à un échec.

L'accord n'ayant pu se faire sur aucune combinaison par suite de l'opposition irréductible des grandes puissances et des petites nations sur le dogme de l'égalité des Etats, la Conférence se borna à émettre un vœu en faveur de l'établissement d'une Cour de Justice Arbitrale et à inviter les gouvernements à reprendre, pour essayer de la résoudre, l'irritante question du choix des juges. De nouveaux efforts furent donc tentés, en particulier par les Etats-Unis, mais sans succès.

Ce qui peut sembler étrange, c'est que les petits Etats, intransigeants sur la composition de la C.J.A., ont pourtant accepté d'être représentés inégalement dans la Cour des Prises instituée par la même Conférence.

Cette attitude, qui paraît encore plus illogique quand on pense que la juridiction de la Cour des Prises était obligatoire alors que celle de la Cour de Justice Arbitrale n'était que facultative, s'explique par des considérations d'ordre pratique. Dans les guerres maritimes, le jugement des prises par les tribunaux de l'Etat capteur n'offrait pas de garanties sérieuses d'impartialité, comme tout système où le juge est en même temps partie. Les neutres étant généralement les plus faibles avaient beaucoup à craindre des belligérants. L'institution d'une Cour Internationale chargée de connaître en appel des sentences des juridictions nationales des prises, présentait donc, pour les petits Etats, un intérêt évident.

Ils consentirent donc à faire le sacrifice de l'égalité fonctionnelle et la Cour Internationale des Prises fut constituée (Convention XII du 18 octobre 1907). Elle devait comprendre 15 membres, dont 8, désignés par les grandes puissances maritimes, siégeraient en permanence, et les autres à tour de rôle, pendant une période de 1 à 4 ans.

La Convention sur l'établissement de la Cour ne fut malheureusement pas ratifiée. Dix Etats secondaires ne l'avaient signée qu'en faisant des réserves sur l'article 15, relatif à la représentation privilégiée des grandes puissances. Mais l'échec s'explique surtout par la crainte que la faculté, reconnue à la Cour, de juger *ex æquo et bono* en l'absence de règles de Droit applicables, inspirait à l'Angleterre et aux puissances maritimes (44).

En définitive une seule juridiction véritable a fonctionné avant 1914 avec une autorité supranationale : la Cour de Justice Centre Américaine, constituée en 1907 et composée de 5 juges, un pour chacune des républiques de l'Amérique Centrale. Expérience qui fut d'ailleurs de courte durée (45).

Toutes les autres tentatives d'organisation juridictionnelle internationale s'étaient soldées par un échec. Elles avaient fourni l'occasion d'apprécier quel handicap pouvait constituer la conception de l'égalité absolue.

B. — La C.P.J.I et la C.I.J.

L'échec de la Conférence de 1907 ne découragea pas les tentatives en vue d'établir une Cour permanente. En 1921, le Statut de la C.P.J.I., dont l'art. 14 du Pacte prévoyait la création, entra en vigueur. Il a survécu, à peine modifié, à la S.D.N. ; la Cour est restée ce qu'elle était, sous le nom nouveau de Cour Internationale de Justice.

Ce sont les art. 3 et 4, relatifs au nombre des juges et au mode de leur élection, qui retiendront surtout notre attention.

En ce qui concerne le premier point, la possibilité d'autoriser tous les Etats à désigner un juge ne fut jamais sérieusement examinée au sein du Comité de Juristes chargés d'élaborer le Statut (46). Il ne se trouva aucun avocat intransigeant de l'égalité absolue des Etats.

Le système du « congrès judiciaire » étant écarté, il restait à rechercher de combien de juges devait se composer la Cour pour faire œuvre effective. On décida qu'elle en comprendrait 15 (art. 3).

Quant au problème de l'élection, qui avait voué à l'insuccès la Conférence de La Haye, il fut résolu de façon satisfaisante. La difficulté consistait, comme en 1907, à concilier les exigences des grandes puissances avec l'insistance témoignée par les autres Etats en faveur de l'égalité. M. ROOR (Etats-Unis) émit l'opinion que la solution pouvait être trouvée dans « l'assimilation de l'organi-

(44) SCILLE. — D.I.P., 3^e éd., p. 106.

(45) M.O. HUDSON. — *Op. cit.*, pp. 41 et s.

(46) M.O. HUDSON. — *Op. cit.*, p. 146.

sation de la Cour avec les organes politiques de la S.D.N. ». « Serait-il possible, demanda-t-il, de confier l'élection des juges à l'Assemblée et en même temps au Conseil de la S.D.N. ? » Ce procédé, qui revenait à donner 2 voix aux Etats représentés dans les 2 organes, recueillit peu à peu de l'appui. Son auteur démontra qu'il offrait l'avantage « d'écarter toute possibilité de déloyauté, en donnant aux petites nations un droit de veto sur tout ce qui se passe dans le Conseil et aux grandes nations un droit de veto sur les décisions de l'Assemblée » (47). Après un débat prolongé, le Comité de Juristes adopta la méthode ainsi préconisée.

Le Conseil de la S.D.N. l'entérina à son tour. L. BOURGEOIS se félicita de ce que « ce principe d'égalité qui préoccupe si vivement les différentes nations » ait reçu satisfaction « dans la mesure même où cette satisfaction est assurée par le statut de la Société des Nations » (48).

Les modalités de l'élection sont déterminées par l'art. 10. Elle a lieu à la majorité absolue des voix dans l'Assemblée et le Conseil, et ne doit comporter, dans ce dernier organe, aucune distinction entre membres permanents et membres non permanents. C'est une exception notable à la règle de l'unanimité des « 5 Grands ».

L'art. 2 du Statut précise que « La Cour est un corps de magistrats indépendants, élus sans égard à leur nationalité ». « En fait, remarque M. O. HUDSON, lors des élections générales qui ont eu lieu jusqu'à présent... chacun des Etats représentés au Conseil de façon permanente a vu élire un de ses représentants » (49).

Pour assurer l'égalité des Etats en cause, l'art. 31, al. 2 déclare que « si la Cour compte sur le siège un juge de la nationalité d'une des parties, toute autre partie peut désigner une personne de son choix pour siéger en qualité de juge ». Aux termes de l'al. 3 du même article, les parties peuvent aussi désigner un juge ad hoc si la Cour ne compte sur le siège aucun juge de leur nationalité ; dans ce dernier cas, le principe de l'égalité des Etats n'imposait pas nécessairement l'octroi de cette faculté.

La Cour prend ses décisions à la majorité des juges présents (art. 55) (50). Il y a lieu de remarquer ici que le vote à la majorité est d'application relativement ancienne dans le domaine juridictionnel : le statut de la Cour Centre-Américaine, le projet de Cour des Prises, le projet de Cour de Justice Arbitrale le consacraient

(47) Cité par M.O. HUDSON, *Op. cit.*, p. 150.

(48) HUDSON. — *Op. cit.*, p. 151.

(49) HUDSON. — *Op. cit.*, p. 297.

(50) Les juges de la minorité peuvent publier, à la suite du jugement motivé, les raisons de leur dissidence (art. 57). Ces opinions dissidentes affaiblissent sensiblement l'autorité de l'arrêt, mais visent en partie à sauvegarder le principe de la souveraineté étatique.

(51). Ce succès du scrutin majoritaire est d'autant plus surprenant que les jugements rendus par les tribunaux internationaux sont obligatoires et, d'une façon générale, ont été observés par les parties.

Comment expliquer ce phénomène, nous dirions presque cette anomalie ? Le caractère facultatif de la compétence en est certainement la principale raison. Dans le compromis qu'elles négocient pour saisir la juridiction internationale, les parties définissent la question litigieuse, fixent les limites de la compétence du tribunal et, dans certains cas, déterminent le Droit applicable : le jugement rendu dans ces conditions, même s'il l'est à la majorité, ne leur fait pas courir de risques imprévus. L'extension du scrutin majoritaire s'explique aussi par l'exclusion de l'idée de représentation étatique dans la composition des tribunaux internationaux ; les Etats acceptent plus facilement de s'incliner devant une majorité de juges indépendants que devant une majorité d'Etats.

**

Pour conclure ce chapitre, *on ne trouve pas, dans l'organisation administrative et juridictionnelles internationale, une consécration de la conception de l'égalité absolue des Etats*. Les grandes puissances y sont assurées d'une influence correspondant à leur importance réelle, grâce à divers procédés : pondération de la représentation et du vote, réélection constante ou siège permanent.

Il faut remarquer cependant que la différenciation entre grandes puissances et Etats secondaires n'est pas aussi nette que dans le domaine politique. La pondération dans un organisme administratif, par exemple, ne profite pas aux grandes puissances en tant que telles. Elle a pour but d'opérer un dosage des intérêts en jeu dans une activité déterminée. Si elle avantage les grandes puissances, ce n'est qu'indirectement, que parce que leurs intérêts sont plus importants. De même, si certains Etats sont constamment réélus au Conseil Economique et Social, c'est parce qu'ils ont un potentiel économique si élevé que leur présence au Conseil est jugée indispensable ; ces Etats sont, en fait, les grandes puissances (la supériorité économique étant un des éléments qui confèrent ce rang), mais ce n'est pas à ce titre qu'ils bénéficient d'un régime de faveur.

Deuxième remarque : l'organisation administrative et judiciaire internationale présente un caractère plus nuancé que l'organisation politique. Alors que celle-ci ne connaît que le stricte égalitarisme (Ententes Régionales) ou la prédominance écrasante des

(51) HUDSON. — *Op. cit.*, pp. 52, 85 ; RICHES. — *Majority Rule in International organization*, p. 14.

grandes puissances (O.N.U.), celle-là s'écarte des extrêmes : elle renonce aux catégories tranchées (rejet du veto), mais elle ne situe pas pour cela tous les Etats sur le même plan. Elle tend, dans l'ensemble, à donner à chacun, autant que possible, la place qui lui convient. Plus que l'organisation politique, elle s'inspire de l'idéal de la justice distributive.

Cette tendance vient de se concrétiser d'une manière éclatante dans les institutions européennes d'intégration économique créées pour donner corps au Plan Schuman. Le problème de l'égalité des Etats s'est posé dans toute son acuité (Cf. « Le Monde », 18 avril 1951) ; il a été résolu dans le sens de l'égalité proportionnelle. C'est ainsi que la Haute-Autorité ne comprend pas des représentants de chaque Etat, mais neuf membres choisis en raison de leur compétence, les Etats s'engageant à ne pas chercher à les influencer. Quant à l'Assemblée, sa composition a été fixée comme suit : Allemagne, France et Italie : 18 membres chacune ; Belgique et Pays-Bas, chacun 10 représentants ; Luxembourg : 4. En un mot, représentation pondérée pour tenir compte de l'importance respective de chaque Etat dans la production du charbon et de l'acier.

Pour la même raison, le suffrage aussi est pondéré au Conseil. Chaque Etat y dispose d'une seule voix, mais l'avis conforme du Conseil n'est acquis que s'il recueille : soit la majorité absolue, y compris la voix du représentant d'un des Etats assurant au moins 20 % de la valeur totale des productions de charbon et d'acier de la Communauté, soit, en cas de partage égal des voix, celles des représentants de deux de ces Etats (art. 28).

On retrouve des règles analogues dans le Traité de la Communauté européenne de défense. Comme la Haute-Autorité de la C.E.C.A., le Commissariat de la C.E.D. est composé de 9 membres uniquement nommés en raison de leur compétence générale. Le système de la pondération joue pour la représentation à l'Assemblée ; mais l'importance respective des nations au point de vue de leur participation à l'effort commun de défense n'est pas apprécié exactement de la même manière que sous l'angle de la production de charbon et d'acier. En raison de cela, l'Allemagne, la France et l'Italie ont droit chacune à 3 délégués supplémentaires. Enfin, le Traité introduit pour le Conseil une pondération des votes basée sur le montant des contributions étatiques versées à la Communauté. Parmi les Six, il faut distinguer le groupe d'Etats qui versent à la Communauté les 2/3 au moins des contributions, ce groupe pouvant d'ailleurs être de composition variable. Sa constitution entraîne les effets suivants : en majorité simple, s'il y a partage égal des voix, il sert de départiteur, — en majorité qualifiée, ce groupe doit nécessairement figurer parmi les 4 Etats formant la majorité des 2/3, sans quoi la majorité est portée de 4 à 5 (art. 43).

CHAPITRE VI

LE DOGME ET LA REALITE BILAN DE LA CONFRONTATION

Pour l'internationaliste américain FENWICK, « le problème qui consiste à mettre le principe de l'égalité des Etats en harmonie avec les faits de la vie internationale moderne est un des plus difficiles avec lesquels la communauté des nations a été de nos jours confrontée » (1).

Quelles sont ces difficultés ? On peut les résumer en deux propositions :

1° La carence institutionnelle de l'ordre juridique international empêche que les règles du Droit des Gens soient appliquées de façon rigoureusement égale à tous les Etats : l'égalité devant la loi internationale reste un idéal ;

2° Les différences et les inégalités de fait des Etats rendent illusoire la réalisation de l'égalité absolue des compétences ; elles se traduisent par la mise en œuvre d'un système d'égalité relative dont nous aurons à apprécier la valeur.

Section I

LES OBSTACLES A L'EGALITE DES ETATS DEVANT LA LOI INTERNATIONALE (égale application du Droit International)

L'égalité devant la loi requiert, en théorie, que les organes d'application du Droit ne puissent faire aucune discrimination qui ne soit prévue par la loi elle-même.

Dans les ordres juridiques étatiques, l'égalité devant la loi est

(1) C.G. FENWICK. — International Law, 2^e éd., 1934, p. 157.

une conquête relativement récente ; sa réalisation implique, en effet, l'existence d'un ensemble d'institutions qui sont le signe d'une évolution juridique avancée : organe central possédant le monopole de la législation ; organes d'application ou d'exécution strictement liés par les dispositions de la loi (principe de la légalité) ⁽²⁾ et pouvant mettre en jeu la force publique pour en assurer le respect.

« L'établissement de l'égalité devant la loi suppose, dit HAURIU, la centralisation absolue, par la puissance publique de l'Etat, de tous les droits de supériorité que les individus ou des corps constitués particuliers exerçaient ou tendaient à exercer autour d'eux sur les autres individus.

« Les droits de supériorité et de domination centralisés aux mains de la Puissance publique, et qui appartiennent à des institutions d'Etat, ne sont pas contraires à l'égalité, tandis que des droits de supériorité qui appartiendraient à des particuliers où à des institutions privées lui seraient contraires.

« Ainsi l'égalité devant la loi suppose toute une organisation légale et administrative de la société... C'est tout le milieu social qui est ordonné d'une certaine façon » ⁽³⁾.

Le développement institutionnel de l'ordre juridique international est loin d'être comparable à celui des ordres juridiques étatiques. A défaut d'organe législatif superétatique, ce sont les Etats eux-mêmes qui jouent le rôle de législateurs ; la réglementation internationale s'opère par le procédé de la convention. D'autre part, ce sont les Etats eux-mêmes qui assurent l'application du Droit International. « On ne saurait se dissimuler, déclare M. SCELLE, ce que cela comporte d'anarchie » ⁽⁴⁾.

L'absence, dans l'ordre international, d'un pouvoir législatif analogue à celui que représente le Parlement dans l'ordre étatique est une lacune grave qui ne manque pas de se répercuter sur la situation des Etats au regard du Droit International. Les Etats forts parties à la convention peuvent trop facilement faire pression sur les Etats faibles. Le Droit ainsi élaboré n'émane pas de volontés libres et la soumission à ses règles est, pour certains Etats, voulue, tandis que pour d'autres elle est forcée.

Dans l'ordre interne, la loi s'impose à tous ceux qu'elle vise, quelle que soit leur opinion sur sa valeur ou son opportunité. Qu'ils estiment la loi conforme ou contraire à leurs intérêts, elle est obligatoire pour eux au même degré ; ils lui sont également subordonnés. Cette situation est tout-à-fait normale, car le légis-

(2) Sur ce point, voir DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, T. III, 2^e éd., 1923, pp. 681 et s.

(3) M. HAURIU. — *Précis de Droit Constitutionnel*, 2^e éd., 1929, pp. 641-642.

(4) G. SCELLE. — *D.I.P.*, 3^e éd., p. 25.

lateur est, en principe, désintéressé ; il ne s'attache pas aux points de vue particuliers, c'est le bien général qui le guide.

Mais il en est tout autrement dans l'ordre international. Comme ce sont les Etats eux-mêmes qui légifèrent (corps législatif invétéré, non institutionnalisé), ils n'ont pas un sens aussi aigu de l'intérêt commun ; chacun d'eux se sent avant tout responsable d'intérêts nationaux. Dans ces conditions, la soumission des Etats faibles à des règles auxquelles ils n'ont pas pleinement consenti peut apparaître comme choquante.

Cette imperfection ne disparaîtra que lorsqu'existera dans la société internationale un organe analogue aux Parlements, centralisant la compétence législative. En son sein les Etats ne seraient pas tous nécessairement sur le même plan, car il faudrait tenir compte de leur importance respective, mais l'utilisation d'une procédure de garantie ne permettrait plus de dire que le Droit International est souvent l'expression de la volonté des plus puissants.

Si l'on se place au point de vue de l'application du Droit International, on constate la même carence institutionnelle, génératrice des mêmes abus. Croit-on que l'on pourrait parler d'égalité devant la loi, dans l'Etat, si le soin d'assurer l'observation des règles juridiques était abandonné aux individus eux-mêmes ? On verrait alors la loi biologique de la force reprendre le dessus et marquer un retour à des pratiques d'un autre âge : il n'y aurait plus soumission égale à la loi, mais soumission des faibles aux forts. De même, dans un milieu de souverainetés anarchiques, il est vain de demander aux Etats une conformité parfaite au Droit des Gens.

L'absence d'institutions superétatiques de contrôle juridictionnel et d'exécution matérielle (ou du moins leur imperfection technique) fait de l'égalité devant la loi internationale un idéal particulièrement difficile à atteindre. Elle explique que la politique tienne une si grande place dans les rapports internationaux, que la résistance à la règle de Droit y soit plus considérable qu'à l'intérieur des Etats. « La politique, écrit Charles DUPUIS, côtoie le Droit ; elle ne le respecte pas... A l'intérieur des Etats, elle peut plus aisément ruser avec le Droit pour s'en emparer... Dans les rapports entre Etats, la politique se sépare plus volontiers et plus nettement du Droit. Elle hésite moins à s'élever au-dessus de lui » ⁽⁵⁾.

Naturellement, ce sont les Etats puissants qui peuvent le plus facilement le méconnaître, en abusant de l'absence de tout contrôle supérieur. Certes, la société internationale comporte quelques orga-

(5) Ch. DUPUIS. — Le Droit des Gens et les rapports..., p. 26.

nes juridictionnels. Mais nous avons constaté que la compétence du principal d'entre eux, la C.P.J.I., est facultative. Le Comité de Juristes de 1920, celui des Nations Unies, ont bien essayé d'obtenir la reconnaissance de la compétence obligatoire de la Cour dans les différends d'ordre juridique. Mais ils ont échoué devant les objections de divers gouvernements et surtout des grandes puissances, soucieuses de réserver devant la juridiction internationale les droits de leur souveraineté. Par ailleurs, le Droit International n'est pas absolument dépourvu de sanctions ; mais, à défaut d'organe exécutif international compétent pour imposer efficacement le respect du Droit, celui-ci ne donne pas aux petits Etats une garantie suprême et décisive. La force réussit trop souvent à primer le Droit, à le tenir en échec, au lieu d'être à son service.

Dans ces conditions, la loi ne peut remplir sa mission protectrice avec une rigoureuse égalité pour tous les Etats : les puissants se dispensent de sa protection et les faibles risquent de ne pas trouver en elle « l'amie » sur laquelle ils comptent.

L'égalité devant la loi n'existera dans l'ordre juridique international que lorsque, à l'exemple des ordres juridiques étatiques, il aura parfait son organisation institutionnelle, de telle sorte que « le droit de la force » disparaisse devant « la force du Droit » ⁽⁶⁾. Cette évolution, déjà commencée, ne se fera pas sans difficultés : les grandes puissances, détentrices de la plus grande force matérielle, ne sont pas prêtes à renoncer à la position privilégiée qu'elle leur confère. Elles essaient de la sauvegarder au sein même ses institutions internationales. Ainsi s'explique, nous l'avons vu, le droit de veto dont elles jouissent au sein du Conseil de Sécurité. Grâce à lui, elles sont en mesure de se placer au-dessus du Droit. « Le membre permanent du Conseil de Sécurité est bien, au regard de l'Organisation des Nations Unies, un justiciable, mais un justiciable à l'abri de l'exécution des jugements » ⁽⁷⁾. On peut dire de la Charte qu'en instituant le droit de veto, elle a organisé l'inégalité des Etats devant la loi internationale.

(6) Du Droit de la force à la force du Droit, titre d'un ouvrage d'Edgard MILHAUD, Genève, 1915.

(7) E. MILHAUD. — L'alternative de fer. Paix totale ou guerre, 1945, p. 157 ; G. SCHELLE. — D.I.P., 3^e éd., 1946-47, p. 344 ; PADELFORD. — The use of the veto, International Organization, (T. 2, 1948, pp. 245 et s.

Section II

LES OBSTACLES A L'EGALITE ABSOLUE DES COMPETENCES INTERNATIONALES

L'étude que nous avons faite du milieu international nous permet de formuler les deux conclusions suivantes :

1° Les Etats ne sont pas tous investis de compétences égales par le Droit International (Etats à statut juridique inférieur — situation privilégiée des grandes puissances au sein de l'Organisation internationale).

2° Certains Etats s'arrogent, en fait, des compétences plus étendues que d'autres, ce qui peut conduire à l'établissement d'un véritable gouvernement international de fait.

Cette double constatation nous oblige-t-elle à affirmer (ce qui paraîtrait de prime abord normal) l'inégalité des Etats dans l'étendue de leurs compétences ? Pas nécessairement. Ici intervient la notion trop oubliée d'égalité relative ou proportionnelle, qui ne signifie pas l'inégalité juridique. Tandis que celle-ci résulte de discriminations arbitraires et injustifiées, celle-là suppose que ces discriminations traduisent la « valeur sociale » de chaque Etat.

L'ordre juridique international consacre, grosso modo, ce dernier système : la distribution des compétences et l'attribution des fonctions ne sont pas affranchies de toute logique ; elles dépendent des possibilités de chaque Etat, de la place que chacun d'eux est susceptible de tenir dans la communauté internationale, des perspectives de réalisation des fins sociales.

Ainsi les protectorats, les mandats et les tutelles concernent des collectivités dont l'évolution politique est insuffisante. Ils ont pour but de les guider, de les protéger et de les conduire vers l'émancipation. Ces statuts juridiques inférieurs n'ont donc pas un caractère arbitraire : appliqués correctement, ils sont justifiés par la fin qu'ils poursuivent. On comprend qu'une collectivité peu évoluée ne puisse détenir sans danger la compétence internationale majeure. La neutralisation et la garantie, l'internationalisation, les servitudes s'expliquent, au moins dans une certaine mesure, par un souci d'ordre public de la communauté internationale : dans celle-ci, comme dans les sociétés étatiques, la satisfaction de l'intérêt général peut entraîner certaines restrictions des droits particuliers. Quant au régime capitulaire et à la protection des minorités, ils étaient basés sur des différences de civilisation ou des différences ethniques.

L'occupation matérielle des compétences se justifie elle aussi aisément. Les Etats y sont prédisposés par la façon défectueuse dont sont satisfaites les fonctions sociales essentielles : mise en œuvre de la loi du dédoublement fonctionnel en l'absence d'institutions superétatiques dotées de la souveraineté de décision. On ne saurait refuser tout caractère de légitimité à cette tendance : étant donné la carence institutionnelle de l'ordre juridique international, on est amené tout naturellement à considérer comme souhaitable l'occupation des compétences gouvernementales par ceux qui peuvent assurer leur fonctionnement. Ainsi, dans la société internationale, « l'investiture des compétences est-elle déclenchée souvent par l'occupation matérielle de la compétence par le sujet de droit qui prétend l'exercer ⁽⁸⁾ ».

Le gouvernement de fait diffère du gouvernement de droit par son origine : il naît de « la survenance d'un fait d'occupation accepté comme efficient par la coutume » ⁽⁹⁾, non de l'exercice normal d'une procédure. Mais, par sa nature, il est semblable au gouvernement de droit : il exerce des compétences juridiques et, par conséquent, il n'est pas en dehors du Droit ⁽¹⁰⁾. Nous devons donc en tenir compte pour apprécier l'étendue des compétences internationales des divers Etats.

A ce point de vue, il est patent que l'occupation matérielle des compétences est surtout le fait des grandes puissances. Il ne faut pas s'en étonner puisque, dans la communauté internationale, « les fonctions sociales se trouvent subordonnées au dégagement de la plus grande force » ⁽¹¹⁾, facteur essentiel d'efficacité.

On voit ainsi se dessiner une distinction entre deux catégories d'Etats : les grandes puissances d'une part, les puissances secondaires de l'autre, et cette classification n'est pas plus arbitraire que la classification en Etats souverains et Etats à compétence internationale limitée. Un Etat est une grande puissance quand, possédant la compétence internationale majeure, il participe avec une efficacité spéciale aux fonctions sociales. Mais certains éléments de fait sont nécessaires pour qu'un Etat puisse devenir et rester une grande puissance *de jure*. Quels sont-ils ? On peut citer : la suprématie industrielle, la situation géographique, l'importance numérique de la population, la possession de ressources naturelles, la puissance militaire surtout, qui n'est d'ailleurs qu'une résul-

(8) G. SCHELLE. — Théorie et pratique de la fonction exécutive en D.I., Cours Acad. La Haye, T. 55, 1936, p. 108.

(9) G. SCHELLE. — *Op. cit.*, p. 111.

(10) G. SCHELLE. — *Op. cit.*, p. 111. Cette théorie n'est pas une apologie de la force qui serait légitime par le seul fait qu'elle serait la plus grande. Elle procède du choix entre deux maux dont l'anarchie, négation de toute légalité, paraît le plus grand.

(11) G. SCHELLE. — D.I.P., 3^e éd., p. 25.

tante ⁽¹²⁾. Ces divers éléments justifient objectivement la possession, par les Etats qui ont le privilège de les réunir, de compétences plus étendues.

On peut dire, en définitive, que la répartition des compétences correspond approximativement aux différences et aux inégalités de fait que présentent les Etats. Il est permis de voir en elle l'application du principe de l'égalité relative ou proportionnelle dans la société internationale.

Cependant, nous nous garderons bien d'affirmer que cette forme d'égalité est parfaitement réalisée, que la situation juridique de chaque Etat correspond exactement à son importance dans la société internationale. A titre d'exemple, le Droit International ne surestime-t-il pas la force matérielle ? Certains publicistes le pensent, pour qui, « dans la vie internationale, comme dans la vie des Etats, il y a encore d'autres facteurs que la puissance politique et militaire » ⁽¹³⁾. Ainsi se trouve posé le problème de la valeur des petits Etats, valeur qui serait parfois méconnue ⁽¹⁴⁾.

Comme le souligne M. BRIERLY dans son ouvrage « The outlook for International Law », l'égalité relative exigerait pratiquement que chaque Etat ait son statut propre, car l'individualité des Etats est très accusée, plus que celle des personnes qui les composent. « Bien que les individus ne soient jamais exactement semblables, ils se ressemblent beaucoup, et les rapports sous lesquels ils diffèrent sont, pour le Droit, les moins essentiels ; leurs similitudes sont bien plus importantes que leurs différences. Il est donc raisonnable que le Droit ignore les différences, puisque, ce faisant, il peut assurer les multiples avantages d'une règle uniforme indifféremment appliquée. Mais un Droit concernant les Etats est dans un cas très différent. Par opposition à une société nationale, les deux principales caractéristiques de la société internationale sont le petit nombre de ses membres et leur hétérogénéité... Chaque Etat est unique... Quand on a dit que tous les Etats possèdent un

(12) Le critère déterminant ne serait-il pas aujourd'hui la possession de la bombe atomique ? Cf. l'intéressant ouvrage de M. FRIEDWALD, *L'Humanité doit choisir*, 1949 (Coll. La Liberté de l'Esprit, Calmann-Lévy, éd.).

(13) L. LEDERMANN. — *Considérations sur le petit Etat*, 1946, p. 60. « La participation des petits Etats aux efforts antérieurement tentés pour réaliser la coopération mondiale n'est peut-être pas toujours suffisamment appréciée », lit-on dans les Rapports sur les travaux de la S.D.N., 1942-1943, p. 19.

(14) Cf. sur ce problème : FISHER. — *The value of the small States*, London, 1915 ; F. ERNST. — *Die Sendung des Kleinstaates*, Zurich, 1940 ; W. RAPPARD. — Des petits Etats et de leur droit de vivre, dans *Bulletin de la Nouvelle Société hellénique*, N° 3, 1944 ; du même auteur, *Small States in the League of Nations*, dans *Pol. Sc. Quarterly*, 1933 ; L. WOOLF. — *The future of the small State*, dans *Political Quarterly*, sept. 1943 ; SCHMID. — *Das Lebensrecht des Kleinstaates*, Berne, 1944 ; C.B. CAPPUIS. — *Die Idee des Kleinstaates*, Basel, 1922, et E. SIEBER. — *Die Idee des Kleinstaates*, Basel, 1920 ; H. RIPKA. — *Small and great nations, The conditions of a new International Organization*, London, 1944.

territoire, et que tous prétendent exercer la souveraineté sur les sociétés humaines qui leur sont rattachées par le lien juridique de la nationalité, il n'est pas aisé de découvrir d'autres traits communs à tous. Mais cette variété rend extraordinairement difficile la classification de leurs intérêts en types auxquels des règles générales pourraient s'appliquer convenablement » ⁽¹⁵⁾.

En résumé, notre examen des compétences internationales nous amène à conclure que :

1° L'égalité absolue des Etats est une fiction ;

2° Le principe de l'égalité relative ou proportionnelle est mis en œuvre par l'ordre juridique international, mais grossièrement, car son application se heurte à des difficultés particulières.

Ces difficultés signalées, que vaut le principe en lui-même ? Faut-il voir dans l'égalité relative, avec NIPPOLD, « un fait qu'il nous faut enregistrer comme l'une des nombreuses imperfections attachées au Droit des Gens moderne » ⁽¹⁶⁾, imperfection à combattre, écrit Max HUBER, « non seulement parce qu'elle blesse l'égalité absolue, mais encore à cause de l'arbitraire qui pourrait être reproché à tous les modes de distinction ? » ⁽¹⁷⁾. Ou bien ne doit-on pas, au contraire, considérer l'égalité relative comme un idéal qui s'impose à l'ordre juridique international ?

Section III

L'EGALITE RELATIVE, PRINCIPE D'ORDRE ET DE JUSTICE

Il est incontestable que la théorie naturaliste de l'égalité des Etats a rempli, au début, un rôle bienfaisant. Grâce à elle, reconnaît M. GIDEL, chaque Etat « s'est trouvé investi d'un domaine de commandement, où il pouvait agir à sa guise, d'où il pouvait, sur la base d'un de ces raisonnements juridiques par lesquels les hommes éprouvent le besoin impérieux de justifier leurs actes, exclure les empiètements des Etats plus forts que lui » ⁽¹⁸⁾.

Mais la conception simpliste de l'égalité absolue est aujourd'hui démodée ; elle ne répond plus à une situation modifiée. La société internationale en voie d'organisation postule, pour ses membres,

(15) J.L. BRIERLY. — *The Outlook for International Law*, 1944, p. 40.

(16) O. NIPPOLD. — *Le développement historique du Droit International depuis le Congrès de Vienne*, Cours Acad. La Haye, 1924, T. 2, p. 43.

(17) Cité par NIPPOLD, *op. cit.*, p. 48.

(18) G. GIDEL. — *Droits et devoirs des Nations*, Cours Acad. La Haye, 1925, T. 10, p. 593.

une égalité proportionnelle. Cette forme d'égalité s'impose au point de vue théorique comme au point de vue pratique.

A. — Au point de vue théorique.

a) Le système de l'égalité relative est *seul conforme à la justice distributive*. Cette justice est dominée par le primat du bien public. Elle requiert une distribution des compétences et des fonctions en rapport avec la fin sociale. Or, le bien commun, dans la société internationale, n'étant pas le bien de l'ensemble des Etats en tant qu'entités abstraites, mais celui de l'ensemble des Etats concrets et différenciés, ne saurait être obtenu qu'en tenant compte de la variété des conditions des membres composants. La justice distributive ne postule donc pas l'égalité juridique absolue des Etats, mais leur égalité juridique proportionnelle.

b) L'égalité relative est *seule en harmonie avec la théorie du Droit International à fondement objectif et la conception institutionnelle de la société internationale* ⁽¹⁹⁾.

Si l'on ne voit dans les Etats qu'une série de collectivités souveraines juxtaposées, soumises à un Droit qui puise sa force obligatoire dans leurs volontés supérieures (conception volontariste), il ne peut être question, en bonne logique, de justice distributive, et son corollaire, l'égalité relative, n'a donc pas de raison d'être ⁽²⁰⁾. Dans ce cas, la souveraineté étatique ne peut être restreinte que par voie d'auto-limitation, pour autant qu'un Etat déterminé a consenti à se lier internationalement ; l'intérêt particulier est la condition et la mesure de l'obligation souscrite. « Ce qui est dans la ligne normale du volontarisme... c'est une conception absolue de la souveraineté des Etats » ⁽²¹⁾.

Par contre, si les Etats sont considérés comme les membres d'un corps ordonné en vue du bien commun international, fondement de l'ordre juridique, on admet par là même qu'un objet transcendant s'impose à eux et régit souverainement leurs rapports de société. Les conditions d'application de la justice distributive se trouvent réunies ; on vient de voir qu'elle implique la mise en œuvre du principe de l'égalité proportionnelle.

B. — Au point de vue pratique.

a) Le principe de l'égalité relative *échappe au reproche de donner trop de pouvoir aux petits Etats*.

(19) Cf. *supra*, pp. 41 et s.

(20) J. DELOS. — *Op. cit.*, p. 278.

(21) J. DELOS. — *Op. cit.*, p. 247.

Seule l'égalité absolue est critiquable à ce point de vue. Les petits Etats en ont abusé comme d'un narcotique pour oublier leurs inégalités naturelles et se hausser artificiellement au rang des grandes puissances. Elle leur a permis d'enfler leurs prétentions, de soutenir des revendications disproportionnées, de jouer un rôle hypertrophié et trop souvent stérile. Elle les a incités à la mégalomanie.

Un tel comportement n'est évidemment pas favorable aux progrès de l'organisation internationale. « Les idées égalitaires... n'ont aucune valeur constructive. Elles nivellent le sol sur lequel pourra s'élever l'édifice ; elles sont impuissantes à réaliser l'édifice lui-même. Bien plus, elles s'y opposent » ⁽²²⁾. En effet, il n'y a pas d'organisation véritable sans différenciation, sans hiérarchie.

Seul est viable, au point de vue institutionnel, le principe de l'égalité relative. Non seulement il est compatible avec l'organisation internationale, mais il doit en être le principe de base ; il faut que les compétences et les fonctions soient réparties d'après l'importance sociale des collectivités, qu'elles correspondent aux responsabilités réelles, aux possibilités de fait. « Il faut, affirme M. SCELLE, proportionner l'influence des différents Etats... aux éléments de vitalité, de force, de civilisation qu'ils apporteront dans la société » ⁽²³⁾. C'est la condition indispensable du fonctionnement efficace et, par voie de conséquence, de la prospérité et de la durée des organismes internationaux. L'oublier, c'est se condamner à bâtir sur le sable ; aucun gouvernement, en particulier aucun gouvernement international effectif, ne peut se développer s'il est fondé sur des principes théoriques sans rapport avec le réel.

La difficulté consiste à trouver une formule adéquate pour traduire la valeur sociale des divers Etats ⁽²⁴⁾. Problème délicat sans doute, mais « dont la solution, en tant que devoir politique et scientifique, doit être tentée » ⁽²⁵⁾.

C'est dans le domaine politique qu'elle se heurte aux obstacles les plus sérieux. Le facteur prestige dicte aux Etats une attitude d'intransigeance qui leur fait rejeter comme attentatoire à leur dignité tout système d'égalité relative. D'autre part, les intérêts politiques sont pour eux des intérêts vitaux à l'égard desquels ils entendent prendre position avec une entière liberté et une égale autorité.

Cependant on enregistre, même en matière politique, un progrès

(22) G. GIDEL. — *Op. cit.*, p. 594.

(23) Cité par G. ANDRASSY, *La souveraineté et la S.D.N.*, Cours. Acad. La Haye, 1937, T. 61, p. 688.

(24) LORIMER est un des premiers auteurs à avoir envisagé ce problème d'une façon scientifique. Cf. *supra*, p. 83.

(25) LAUTERPACHT. — *Règles générales du Droit de la Paix*, Cours Acad. La Haye, 1937, T. 62, p. 408.

dans le sens de l'égalité relative. Les grandes puissances *de facto* bénéficient dans l'O.N.U. d'une prééminence qu'elles n'avaient pas dans la S.D.N. Les petits Etats, malgré leur résistance énergique à certaines présentions qu'ils considéraient comme exorbitantes, sont apparus moins attachés qu'en 1919 au dogme de l'égalité absolue. Ils ont compris que les moyens dont disposent les grandes puissances leur assignent, dans la direction des affaires internationales, un rôle prépondérant, comportant des avantages, mais aussi des charges. Ils ont enfin réalisé que la sécurité collective suppose la collaboration étroite des grandes nations « *peaceloving* ».

Malheureusement, sur la question capitale du vote, on en est resté aux errements du passé. La règle de l'unanimité tient encore une place importante dans de nombreux cas ⁽²⁶⁾. Elle permet à l'un quelconque des membres, abstraction faite de son importance et de ses intérêts en jeu, d'empêcher l'adoption des décisions et, de ce fait, le fonctionnement de l'organisation. En cantonnant le principe de l'unanimité aux grandes puissances, membres permanents du Conseil de Sécurité, les rédacteurs de la Charte ont cru remédier à cet inconvénient, mais le nouveau système a donné des résultats encore moins satisfaisants que l'ancien.

Le scrutin majoritaire représente un progrès par rapport au vote à l'unanimité. Il doit normalement se substituer à lui. Que cette transformation soit extrêmement laborieuse, on le comprend sans peine. Les grandes puissances craignent d'être tenues en minorité par la foule des petits Etats, de subir la loi mécanique du nombre ⁽²⁷⁾. Elles ne peuvent consentir à n'avoir pas plus de poids dans les décisions que la collectivité la plus minuscule.

La solution du problème consisterait à appliquer, en matière de vote, le principe de l'égalité relative, c'est-à-dire à établir sur une base proportionnelle la participation de chaque Etat dans les décisions. « Une constitution internationale bien faite, écrit M. LE FUR, devra tenir compte à la fois de la population des Etats, de l'étendue de leur territoire, des intérêts qu'ils ont à faire valoir dans la vie internationale, des obligations qui leur incombent pour le fonctionnement de la communauté internationale... Bien des formules sont possibles... Le problème n'est pas insoluble ; une solution adéquate sera facile à trouver quand on la cherchera avec la volonté d'aboutir » ⁽²⁸⁾. Tandis que, dans quelques cas, les petites

(26) Cf. Charles CHAUMONT. — Les organisations internationales, Cours Professé à l'Institut d'Et. pol. de l'Université de Paris, 1948-49, pp. 147 et s.

(27) En fait, actuellement, les petits Etats ont plutôt tendance à voter systématiquement dans le sens de telle ou telle grande puissance.

(28) M. LE FUR. — Règles Générales du Droit de la Paix, Cours Acad. La Haye, 1935, T. 54, p. 234. L'auteur trouve « fort sage » la formule qui consiste à exiger, pour que les décisions soient obligatoires, que les voix exprimées représentent non seulement la majorité des Etats membres, mais, en plus, la majorité de la population des Etats membres. Cf. également le système proposé par M. MILHAUD, dans « L'alternative de fer. Paix totale ou guerre », 1946, pp. 181-194.

nations auraient un nombre nominal de voix proportionnellement plus faible que d'après la règle actuelle qui en donne une à chaque Etat, leur situation réelle deviendrait plus représentative, plus digne et plus influente.

Cette évolution est déjà très avancée dans le domaine de l'organisation administrative internationale. Le faux idéal de l'égalité absolue a été rejeté parce qu'il est générateur d'inefficacité, et que l'inefficacité signifie la stagnation, c'est-à-dire l'impossibilité de promouvoir le progrès, ce dont les petits Etats seraient les premiers à souffrir. Le système de la pondération n'a cessé de se développer ; il présente l'indéniable avantage de tenir compte de l'état concret des conditions sociales.

Mais la vertu de ce procédé dépend de la formule choisie. Distribuer les sièges et les voix sur la base de la distinction entre grandes et petites puissances est un expédient trop simpliste, pour lequel ces dernières ont toujours éprouvé de la répugnance. D'autre part, l'intérêt dans une activité déterminée n'est pas forcément fonction de la puissance.

La pondération basée sur la contribution financière ou sur la possession de territoires dépendants ne peut être acceptée sans restrictions. La faiblesse du soutien financier n'est pas la preuve formelle d'un défaut d'intérêt, pas plus que le fait d'être dépourvu de collectivités dépendantes. Ajoutons que, dans ce dernier cas, les Etats secondaires, mais coloniaux, se trouvent assez injustement avantagés par rapport aux grands Etats sans possessions coloniales.

La formule la plus satisfaisante est, semble-t-il, celle qui prend en considération, à titre principal, l'intérêt des Etats dans l'activité de l'organisation. Mais la notion d'intérêt est une notion complexe, qui ne se laisse pas définir à l'aide d'un critère unique. Elle est la résultante de plusieurs facteurs, qu'il faut faire entrer en ligne de compte si l'on veut déterminer la mesure exacte de l'intérêt ; parmi eux peuvent figurer la puissance industrielle, l'importance relative de la contribution financière, l'importance ou le caractère de la population, et bien d'autres facteurs.

Une formule ainsi construite n'est nullement attentatoire au prestige des petits Etats et a le mérite de correspondre aussi exactement que possible à la réalité internationale. Sa mise au point soulève certainement des difficultés, mais n'est pas impossible. L'exemple de l'O.I.T. est là pour le prouver. Son Conseil d'Administration se compose des représentants des 8 Etats membres dont l'importance industrielle est la plus considérable et de ceux de 8 autres Etats choisis par les délégués des gouvernements à la Conférence, ainsi que de 8 représentants choisis par les délégués patronaux et de 8 représentants choisis par les délégués ouvriers à la Conférence. Au début, les 8 Etats de première importance

industrielle étaient choisis par le Conseil de la S.D.N., mais la 1^{re} Conférence de l'O.I.T. établit, en 1922, certains critères qui devaient gouverner ce choix : total de la population industrielle, proportion de la population industrielle par rapport à la population totale, production totale d'énergie thermique et hydraulique en chevaux-vapeur par tête d'habitant, longueur des voies ferrées, superficie totale du pays, tonnage de la marine de commerce et position géographique du pays.

Ce sont des formules de ce genre qui peuvent donner pleinement satisfaction.

b) On a adressé un second reproche au principe de l'égalité des Etats : *il n'aurait pas protégé les petits Etats* ⁽²⁹⁾. Mais le pouvait-il, entendu, comme il l'était, dans le sens de l'égalité absolue ? Assurément non.

D'abord, il est vain de penser que l'on peut assurer la protection des Etats faibles en les plaçant dans une situation fausse. Ensuite, comme l'a souligné M. GIDEL, « les idées égalitaires... ne peuvent se passer d'une organisation qui les épaulé, qui les maintienne, qui les empêche de se pervertir... Le libre jeu des forces en présence aboutira nécessairement à l'inégalité : les plus puissants triompheront des plus faibles ».

Or l'idéologie de l'égalité absolue ayant pour effet d'entraver le développement institutionnel de la société internationale, il en résulte qu'« en l'absence d'une organisation capable de protéger les droits des petits Etats, l'égalité naturelle est appelée à céder la place au privilège des forts » ⁽³⁰⁾. Il n'en serait autrement que si l'éthique était plus forte que les égoïsmes particuliers.

Les Etats secondaires ont donc intérêt à adhérer au principe de l'égalité relative, principe d'organisation, car ils ont à gagner plus que les grands Etats à un régime d'ordre et de légalité, dont le principal effet est de réduire l'empire de la force et de l'arbitraire.

(29) Cf. HICKS. — The equality of States and the Hague Peace Conferences, dans A.J.I.L., 1908, T. 2, pp. 530 et s.

(30) G. GIDEL. — *Op. cit.*, pp. 593-594.

CONCLUSION

L'idée de l'égalité des Etats est une idée ancienne. Déjà au XVI^e siècle, VITORIA se fait le champion des « civitates » du Nouveau-Monde découvert par les Espagnols.

Mais il faut attendre l'école naturaliste pour avoir une doctrine proprement dite de l'égalité des Etats. Issue de l'adoption par PUFENDORF (*De Jure Naturæ et Gentium*, 1872), à la suite de HOBBS, de la méthode d'identification du Droit Naturel et du Droit des Gens et de l'application pour la première fois, aux relations internationales, des principes du Droit Naturel, de l'état de nature, de l'égalité naturelle et de l'analogie entre les personnes humaines et les Etats, cette doctrine fait de l'égalité un droit fondamental des Etats, auquel elle confère un caractère absolu.

C'est chez le publiciste suisse VATTEL qu'elle trouve son expression la plus nette. Par contre, les positivistes, sans nier expressément l'égalité des Etats ⁽¹⁾, n'en font pas une théorie centrale du Droit International.

A la longue, la doctrine en question s'est révélée inefficace. Elle n'a pas donné de résultats pratiques positifs.

Elle n'a pu jouer le rôle protecteur qui lui était dévolu, elle n'a pas été un antidote contre la force. Conçue comme un élément de la « digue de sécurité » constituée par la reconnaissance des droits fondamentaux, elle n'a pas empêché le débordement des vagues déchainées. D'autre part, en contrecarrant le progrès institutionnel, elle a tendu à figer l'ordre juridique international : elle a entretenu le culte de l'idée périmée de souveraineté. Principe statique, conservateur, il est intéressant de noter combien elle diffère par là du principe de l'égalité des individus ⁽²⁾.

« L'égalité d'avant-guerre, déclarait un délégué à Genève, c'est

(1) C'est du moins le cas des premiers positivistes.

(2) Cf. P. GUGGENHEIM. — L'organisation de la société internationale, p. 79.

la fraternité fratricide du temps de guerre, c'est la liberté appauvrie du temps d'après-guerre » (3). Triste bilan, en vérité !

Aussi la doctrine classique de l'égalité des Etats doit-elle être rejetée sans regret. Il faut abandonner PUFENDORF et VATTEL, et leur construction politico-philosophique. L'égalité des Etats n'est une théorie acceptable que si elle est établie sur un fondement moral : la notion de justice (4).

Que les relations des Etats soient régies par un ordre de justice, c'est ce qu'on ne peut sérieusement contester (5). Sur le plan horizontal des rapports individuels, entre sujets de même nature juxtaposés, la justice commutative assure l'équilibre des échanges mutuels en exigeant l'égalité absolue. Par contre, sur le plan vertical des rapports sociétaires, l'égalité absolue serait injuste, puisque les Etats n'ont pas tous la même valeur sociale. La justice requiert, dans ce cas, une distribution proportionnelle des compétences et des fonctions, une égalité proportionnelle et non mathématique. En définitive, l'égalité des Etats apparaît comme une forme de justice internationale.

L'erreur de la doctrine classique de l'égalité est de n'avoir vu dans l'ordre juridique international qu'un ordre individualiste. Il est donc normal — nous dirons même logique — que les exigences de la justice distributive lui aient échappé.

Mais il n'est plus possible aujourd'hui de les passer sous silence. La théorie de PUFENDORF et de VATTEL est devenue un anachronisme. Continuer à proclamer l'égalité absolue des Etats, c'est, en réalité, prendre parti pour l'anarchie internationale, c'est laisser libre cours à l'esprit de domination, les faibles ne pouvant compter, pour assurer leur sécurité, que sur la contradiction des convoitises, sur le maintien de la balance des forces.

Si l'on veut réaliser un ordre sociétaire viable, il faut bannir l'égalitarisme abstrait, qui n'a d'ailleurs jamais existé parfaitement qu'en théorie (pratique du gouvernement de fait). Que l'on n'objecte pas les exigences de l'idéal démocratique : la démocratie ne signifie nullement l'égalitarisme. Elle consiste « à mettre chacun à sa place selon ses capacités et ses moyens, à donner à chaque membre

(3) Cité par MARKUS, *op. cit.*, p. 95.

(4) Cf. *Supra*, p. 24.

(5) H. KRAUS. — La morale internationale, Cours Acad. La Haye, 1927, T. 16, p. 503.

du Corps Social une influence proportionnelle à l'utilité mise par lui dans la communauté » (6).

C'est dans cette voie que doit s'engager, sans timidité, la société internationale. Vraiment démocratique, et non plus anarchique, elle remplira alors les conditions pour que l'ère de la « liberté appauvrie » s'efface devant celle de la liberté féconde.

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit :

M. NICOLAS

Vu ;

Le Président de la Thèse :

R. GUILLIEN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur,

Président du Conseil de l'Université :

A. ALIIX.

(6) G. SCELLE. — D.I.P., 3^e édit., p. 325.

BIBLIOGRAPHIE

A. — Spécialement sur l'égalité des Etats.

- ACCIOLY H. — Droit International Public, t. I, Paris, 1940, pp. 212-225.
- ARMSTRONG S.-W. — The doctrine of the equality of nations in International Law and the relation of the doctrine to the treaty of Versailles. *A.J.I.L.*, 1920, T. 14, pp. 540-565.
- BAAK J.-C. — Egalité des Etats, dans *Dictionnaire diplomatique* (publié sous la direction de M.-A. Frangulis), T. I, p. 765.
- BAKER P.-J. — The doctrine of legal equality of States. *British Year Book of International Law*, 1923-24, pp. 1-20.
- BARBOSA R. — Equality of sovereign States. *Independent*, 9 janvier 1908.
- BARCELO. — Le principe de l'égalité des Etats. *Acad. diplom. int.*, séances et travaux, 1927, t. I, p. 13.
- BILFINGER. — Gleichheit und Gleichberechtigung der Staaten, dans *National sozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung*, pp. 117-128.
- BROWN P.-M. — Theory of independence and equality of States. *A.J.I.L.*, 1915, T. 9, pp. 305 et s.
- BUSTAMANTE y SIRVEN. — Droit International Public, T. I, Paris, 1934, pp. 257-277.
- CAVARÉ L. — Le Droit International positif, T. I, Paris, 1951, pp. 501-2 et 525-6.
- DICKINSON E.-W. — The equality of States in International Law. Harvard University Press, 1920.
- DUNNING W.-A. — La liberté et l'égalité dans les relations internationales. *Rev. Sc. Pol.*, 1923, T. 46, pp. 228 et s.
- DUPUIS Ch. — Le Droit des Gens et les rapports entre les grandes puissances et les autres Etats, Paris, 1921.
- FENWICK C.-G. — International Law, New-York and London, 1934, pp. 149-158.
- FERNANDEZ R. — Le principe de l'égalité juridique des Etats dans l'activité internationale de l'après-guerre (Conférence faite le 21 mai 1921 à l'Académie Royale de Jurisprudence et de Législation de Madrid), Genève, 1921.
- GIDEL G. — Droits et devoirs des nations. Cours Acad. La Haye, 1925, T. 10, pp. 593 et s.
- GOEBEL J. — The equality of States. A study in the history of Law, Columbia University Press, 1923.
- HERRERA. — Evolution of equality of States in the Inter-American System. *Political Science Quarterly*, 1946, pp. 90 et s.
- HICKS F.-C. — The equality of States and the Hague Peace Conferences. *A.J.I.L.*, 1908, T. 2, pp. 530 et s.
- HUBER M. — Die Gleichheit der Staaten, 1909.

- JESSUP P. — A modern Law of Nations, New-York, 1949, pp. 26-36.
- KEBEDGY. — Les droits fondamentaux de l'indépendance et de l'égalité juridique des Etats et leurs adversaires. *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 1900, T. 19, pp. 84-103.
- KELSEN H. — The principle of sovereign equality of states as a basis for International Organization. *Yale Law Journal*, T. 53, 1944, pp. 208 et s.
- KORFF. — The equality of States. *Proceedings of the American Society of International Law*, 1922, T. 14, pp. 43 et s.
- KOROVICZ M. — La souveraineté des Etats et l'avenir du Droit International, Paris, 1945, pp. 69 et s.
- LANDE. — Revindication of the principle of legal equality of states in the period between the franco-prussian war and the first World War. *Political Science Quarterly*, 1947, pp. 258 et s.
- LAWRENCE T.-J. — Les principes du Droit International, trad. Dumas et De Lapradelle, Oxford, 1920, pp. 273-301.
- Essays on some disputed questions in modern International Law, 1884, pp. 209-232.
- LORIMER J. — The Institutes of the Law of Nations, 2 vol, Edinburgh, 1883-1883, T. I, pp. 170-171 ; T. II, pp. 260 et s.
- MARKUS J. — Grandes puissances-petites nations, et le problème de l'organisation internationale. *Th.* Genève, 1946, pp. 76 et s.
- Mc NAIR. — Equality of States in International Law. *Michigan Law Review*, 1927, T. 26, pp. 131 et s.
- MOSCU G. — L'égalité des Etats dans la S.D.N. *Th.* Paris, 1920.
- NIPPOLD O. — Le développement historique du Droit International. Cours Acad. La Haye, 1924, T. 2, chap. III.
- NYS E. — Le Droit International. Les principes, les théories, les faits, T. II, Bruxelles, 1904, pp. 194-205.
- OPPENHEIM. — International Law, éd. par Lauterpacht, 1937, pp. 220-229.
- PAPALIGOURAS P.-A. — Théorie de la société internationale. *Th.* Genève, 1941, pp. 279-316.
- PETERSON G. — Political inequality of states at the Congress of Vienna. *Political Science Quarterly*, 1945, pp. 527 et s.
- PILLET. — Recherches sur les droits fondamentaux des Etats. *R.G.D.I.P.*, 1898, T. 5 et 1899, T. 6.
- RAPISARDI-MIRABELLI. — Il principio dell'uguaglianza giuridica degli Stati, 1920.
- REDSLOB. — Histoire des grands principes du Droit des Gens, Paris, 1923.
- Principes du Droit des Gens moderne, Paris, 1937.
- Traité de Droit des Gens, Paris, 1950, pp. 216-220.
- REY y BOZA. — El Derecho fundamental de la igualdad de los Estados y la organizacion de la Sociedad de las Naciones. *Anuario de la Sociedad cubana de Derecho Internacional*, T. 13, La Havane, 1930, pp. 97 et s.
- ROUSSEAU Ch. — Droit International Public, 1953, pp. 219-221.
- SCHINDLER D. — Contribution à l'étude des facteurs sociologiques et psychologiques du Droit International. Cours Acad. La Haye, 1932, T. 46, pp. 260 et s.
- SCOTT J.-B. — Le principe de l'égalité juridique dans les rapports internationaux. Cours Acad. La Haye, 1932, T. 42.
- SHIH TSAI CHEN. — The equality of States in Ancient China. *A.J.I.L.*, 1941, T. 35, pp. 641-650.
- SIBERT M. — Traité de D.I.P., T. I, Paris, 1951, pp. 264-276.

- STALLYBRASS W.-T.S. — A society of States-or sovereignty, independence and equality of States in a league of Nations, Londres, 1919.
- STRUPP K. — Eléments du Droit International Public universel, européen et américain, T. I, Paris, 1930, pp. 118-121.
- WEINSCHEL H. — The doctrine of the equality of States and its recent modifications. *A.J.I.L.*, 1951, pp. 417 et s.
- WESTLAKE. — Traité de Droit International, trad. de Lapradelle, Oxford, 1924, pp. 337 et s.
- Etude sur les principes du Droit International, trad. Nys, Paris, 1895, Ch. VII.

B. — Divers.

1° OUVRAGES :

- AVRIL. — Pufendorf, dans les Fondateurs du Droit International, Paris, 1904.
- BAILBY H. — De Martens, dans les Fondateurs du Droit International.
- BARTHÉLEMY. — Vitoria, dans les Fondateurs du Droit International.
- BASDEVANT J. — Grotius, dans les Fondateurs du Droit International.
- BEBLER A. — La classe ouvrière et le principe de la souveraineté du peuple dans les rapports internationaux. Ed. Le Livre Yougoslave, 1950.
- BEVILAQUA. — Direito publico internacional, 2 vol., Rio de Janeiro, 1910-11.
- BIBIÉ M. — La communauté internationale et ses institutions, Paris, 1949.
- BLUNTSCHLI. — Le Droit International Codifié, Paris, 1881.
- BONDE A. — Traité élémentaire de D.I.P., Paris, 1926.
- BONFILS. — Manuel de D.I.P., Paris, 1908.
- BONNEFOUS E. — L'idée européenne et sa réalisation, Paris, 1950.
- BOURGEOIS L. — Le Pacte de 1919 et la S.D.N., Paris, 1919.
- BOUTROS-GHALI B. — Contribution à l'étude des Ententes Régionales. *Th.* Paris, 1949.
- BRIERLY J.-L. — The outlook for International Law, 1944.
- The Law of Nations, Oxford, 1936.
- BRUNET R. — Le principe d'égalité en Droit français. *Th.* Paris, 1910.
- BRYCE J. — Le Saint Empire Romain Germanique et l'Empire actuel de l'Allemagne, Paris, 1890.
- BURLAMAQUI. — Principes du Droit Naturel, 1747.
- BURNHAM J. — Pour la domination mondiale, Paris, 1947.
- CALVO. — Le Droit International théorique et pratique, 4 vol. Paris, 1880-81.
- CAPPUIS C.-B. — Die Idee des Kleinstaates, Basel, 1923.
- CARCOPINO J. — Points de vue sur l'impérialisme romain, 1934.
- CARNAZZA-AMARI. — Traité de D.I.P. en temps de paix, 2 vol. Paris, 1880-82.
- CHASSERIAU C. — Le veto en Droit International. *Th.* Bordeaux, 1948.
- CHAUMONT Ch. — La sécurité des Etats et la sécurité du monde, Paris, 1948.
- CHEVAL Ch. — Le système des trois Grands. Un gouvernement de fait de la société internationale. *Th.* Lyon, 1948.
- CHEVALLIER J.-J. — Les grandes œuvres politiques, Paris, 1949.
- L'évolution de l'Empire britannique, 2 vol. Paris, 1930.
- CHRÉTIEN. — Principes de D.I.P., Paris, 1893.

- COBANOGHU R. — L'évolution récente de la notion de souveraineté et les procédures de vote dans les organisations internationales. *Th.* Paris, 1949 (dact.).
- CRUSE R. — Le conflit entre l'égalité et la liberté (certains aspects des principaux problèmes de notre époque), Paris, 1948.
- DABIN J. — Doctrine générale de l'Etat. Eléments de philosophie politique, Paris, 1939.
- DAVIS G.-B. — The elements of International Law, New-York, London, 1916.
- DAY G. — Le Droit de veto dans l'O.N.U., Paris, 1952.
- DEHOUSSE F. — Cours de politique internationale, Bruxelles, 1945.
- DELBEZ L. — Manuel de D.I.P., Paris, 1948.
- DELOS J. — La société internationale et les principes du Droit Public, Paris, 1929.
- DELPECH. — Bynkershoek, dans les Fondateurs du D.I., Paris, 1904.
- DEL VECCHIO G. — Justice-Droit-Etat, Paris, 1938.
- DENIS. — Histoire des théories et des idées morales de l'Antiquité, Paris, 1856.
- DESCHAMPS H. — La fin des empires coloniaux, Paris, 1950.
- DESPAGNET. — Cours de D.I.P., Paris, 1905.
- DJILAS M. — Lénine et les rapports entre Etats socialistes. Edition Le Livre Yougoslave, 1949.
- DUDLEY FIELD. — Projet d'un Code International, 1881.
- DUGUIT. — Traité de Droit Constitutionnel, 5 vol. Paris, 1921-25.
- DUNN F.-S. — The practice and procedure of International Conferences, Baltimore, 1929.
- DUPUIS Ch. — Le principe d'équilibre et le Concert Européen, Paris, 1909.
- ELÈS. — Le principe de l'unanimité dans la S.D.N. et les exceptions à ce principe. *Th.* Paris, 1935.
- ERNST F. — Die Sendung des Kleinstaates, Zurich, 1940.
- ESMEIN. — Histoire du Droit français, 14^e éd., 1921.
- FAUCHILLE. — Traité de D.I.P., 4 vol., Paris, 1921-26.
- FIGIORE. — Le Droit International Codifié et sa sanction juridique, Paris, 1890.
- Nouveau D.I.P., 3 vol., Paris, 1885-86.
- FISHER. — The value of the small States, London, 1915.
- FOURNIER J. — La conception nationale-socialiste du Droit des Gens. *Th.* Paris, 1938.
- FRIEDWALD E.-M. — L'humanité doit choisir, Paris, 1949.
- FUNK-BRENTANO et SOREL. — Précis du Droit des Gens, Paris, 1877.
- GARCHON C. — Le droit de veto. *Th.* Alger, 1949.
- GENET. — Traité de diplomatie et de Droit diplomatique, 3 vol., Paris, 1931-32.
- GENTILIS. — De legationibus, Londres, 1585.
- De jure belli, Hanovre, 1598.
- GRAF K.-B. — Die Grundrechte der Staaten im Völkerrecht, Bâle, 1948.
- GROTIUS. — De jure belli ac pacis, éd. et trad. Barbeyrac, Amsterdam, 1729.
- GUERRERO J.-G. — L'ordre international : hier, aujourd'hui, demain, Neuchâtel, 1945.
- GUGGENHEIM P. — L'organisation de la société internationale, Neuchâtel, 1944.
- HALLECK. — International Law, 2 vol., Londres, 1893.

- HASSAN CHAHID NOURAÏ. — Recherches sur la conception nationale-socialiste du Droit des Gens. *Th.* Paris, 1938.
- HAURIOU M. — Précis de Droit Constitutionnel, Paris, 1929.
- HEFFTER. — Le Droit International de l'Europe, Paris, 1873.
- HERSHEY. — The essentials of International Public Law, New-York, 1912.
- HILL D.-J. — L'Etat moderne et l'organisation internationale, Paris, 1912.
- HILL N.-L. — The public international conference, Stanford University Press, 1929.
- HOBBS. — De Cive, Leviathan, De corpore politico, éd. Molesworth, Opera latina, 5 vol., 1839-45.
- HOIJER O. — La théorie de l'équilibre et le Droit des Gens. *Th.* Paris, 1917.
- HOLTZENDORFF et RIVIER. — Introduction au Droit des Gens, Paris, 1889.
- HUDSON M.-O. — La Cour Permanente de Justice Internationale, Paris, 1936.
- JANET P. — Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale, 2 vol., Paris, 1872.
- KELLER P. — La question arabe, Paris, 1948.
- KLUBER. — Droit des Gens moderne de l'Europe, Paris, 1874.
- KOO (Wellington). — Voting procedures in International Political Organization, New-York, 1947.
- KOPELMANAS L. — L'organisation des Nations Unies, Paris, 1947.
- KOROVINE. — Le Droit International de l'époque transitoire, 1924.
- KOSTERS. — Les fondements du Droit des Gens, La Haye, 1925.
- LANDRY B. — Hobbes, Paris, 1930.
- LAPRADELLE (A. De). — Introduction à l'édition de Vattel, Classics of International Law.
- La paix moderne, Paris, 1947.
- LECLERCQ J. — Leçons de Droit Naturel, 5 vol., Namur, 1933-37.
- LEDERMANN L. — Considérations sur le petit Etat, Neuchâtel, 1946.
- LE FUR L. — Précis de D.I.P., Paris, 1931.
- L'HUILLIER J. — Eléments de D.I.P., Paris, 1950.
- LIPPMANN W. — La politique étrangère des Etats-Unis, Paris, 1945.
- LOUTER (De). — Le D.I.P. positif, 2 vol., Oxford, 1920.
- MALLARMÉ. — Vattel, dans les Fondateurs du D.I., Paris, 1904.
- MARTENS (De). — Précis du Droit des Gens moderne de l'Europe, 2 vol., Paris, 1864.
- MEFFERD. — Le statut juridique des cessions à bail américaines. *Th.* Paris, 1950.
- MÉRIGNAC. — Traité de D.I.P., 2 vol., Paris, 1905-1907.
- MILHAUD E. — L'alternative du fer. Paix totale ou guerre, Paris, 1946.
- MILLER D.-H. — The drafting of the Covenant, 2 vol., New-York, 1928.
- MONIER R. — Manuel élémentaire de Droit Romain, 2 vol., Paris, 1943.
- MOORE J.-B. — Digest of International Law, 8 vol., Washington, 1906-19.
- MOYE. — Le Droit des Gens moderne, Paris, 1920.
- NÉZARD H. — Gentilis, dans les Fondateurs du D.I., Paris, 1904.
- NYS. — Etudes de Droit International et de Droit Politique, 2 vol., Bruxelles, 1896-1901.
- OLIVE. — Wolff, dans les Fondateurs du D.I., Paris, 1904.
- PALANQUE J.-R. — Les impérialismes antiques, Paris, 1948.
- PHILLIMORE. — Commentaries upon International Law, 4 vol., London, 1871-74.
- PIÉDELIÈVRE. — Précis de D.I.P., 2 vol., Paris, 1894-95.
- POLITIS N. — Les nouvelles tendances du D.I., Paris, 1927.
- La justice internationale, Paris, 1924.

- POPOVIC M. — Des rapports économiques entre Etats socialistes. Ed. Le Livre Yougoslave, 1949.
- PRADIER-FODÈRÉ. — Traité de D.I.P. européen et américain, 7 vol., Paris, 1884-97.
- PREUX (De). — Le droit de veto dans la Charte des N.U. *Th.* Lausanne, 1949.
- PUFENDORF. — De jure naturæ et gentium, trad. et éd. Barbeyrac, Bâle, 1750.
- RACHEL. — De jure naturæ et gentium dissertationes, 1672.
- RAIN P. — Organisation de la paix en Europe, Paris, 1946.
- RAMBAUD A. — Histoire de la civilisation française, 2 vol., Paris, 1887.
- RAMSAY MUIR. — Nationalisme et internationalisme, Paris, 1928.
- RAY J. — Commentaire du Pacte de la S.D.N., Paris, 1930.
- RICHES C.-A. — Majority rule in International Organization, Baltimore, 1940.
- The unanimity rule and the League of Nations, Baltimore, 1933.
- RIPKA H. — Small and great nations. The conditions of a new International Organization, London, 1944.
- RIVIER. — Principes du Droit des Gens, 2 vol., Paris, 1896.
- ROLLAND L. — Suarez, dans les Fondateurs du D.I., Paris, 1904.
- SALOMON A. — L'O.N.U. et la paix. Le Conseil de Sécurité et le règlement pacifique des différends, Paris, 1948.
- Le Préambule de la Charte, base idéologique de l'O.N.U., Genève-Paris, 1946.
- SCELLE G. — D.I.P., Paris, 1946-47.
- Zouch, dans les Fondateurs du D.I., Paris, 1904.
- Précis de Droit des Gens, Principes et systématique, 2 vol., Paris, 1932-34.
- SCHMID. — Das Lebensrecht des Kleinstaates, Berne, 1944.
- SCOTT J.-R. — The spanish origin of International Law, Part I. : Francisco de Vitoria and his Law of Nations (Carnegie Endowment for International Law, 1934).
- SIEBER E. — Die Idee des Kleinstaates, Basel, 1920.
- SIN TCHOAN PAO. — Le Droit des Gens et la Chine antique. *Th.* Paris, 1926.
- SOERENSEN M. — Les sources du Droit International. Etude sur la jurisprudence de la C.P.J.I., Copenhague, 1946.
- SPIROPOULOS. — Traité théorique et pratique de D.I., 2 vol., Paris, 1933.
- SPITZ R. — La formation du Pacte de la S.D.N., les sources et les influences. *Th.* Paris, 1932.
- SPYKMAN N.-J. — American strategy in World Politics : the United States and the balance of powers, New-York, 1942.
- SUAREZ. — De bello.
- De legibus.
- Defensio fidei adversus regem Angliæ.
- De caritate.
- SUKIENNICKI W. — Essai sur la souveraineté des Etats en D.I. moderne. *Th.* Paris, 1926.
- TARDIEU A. — La paix, Paris, 1921.
- La Conférence d'Algésiras, Paris, 1908.
- TAYLOR. — A treatise on International Public Law, 1902.
- TISSOT T. — Le Droit des Gens ou des Nations, 2 vol., Paris, 1887-89.
- VAN Vollenhoven. — Les trois phases du Droit des Gens, 1919.
- VATTEL. — Le Droit des Gens ou les principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souverains (coll. Classics of I.L., T. I, 1916).

- VITORIA. — De Indis, éd. de Lyon.
 — De potestate civili, éd. de Lyon.
 — De jure belli, éd. de Lyon.
 WHEATON. — Histoire des progrès du Droit des Gens, 2 vol., Leipzig, 1865.
 — Eléments du Droit International, 2 vol., Leipzig, 1874.
 WOLFF. — Jus gentium methodo scientifica pertractatum, Francfort, 1749-65.
 YÉPES J.-M. — Philosophie du panaméricanisme et organisation de la paix, Neuchâtel, 1945.
 — Le panaméricanisme au point de vue historique, juridique et politique, Paris, 1937.
 ZOUCHE. — Juris et judicii fecialis sive juris inter gentes in quæstionum de eodem explicatio, 1650.

2° COURS ET ARTICLES :

- BARTOS M. — Jugoslavia's struggle for equality. *Foreign Affairs*, avril 1950.
 BASDEVANT J. — Règles générales du Droit de la Paix. Cours Acad. La Haye, 1936, T. 58.
 — L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Venezuela. *R.G.D.I.P.*, 1904, T. II.
 — Le Droit de veto. *Politique étrangère*, août 1946.
 BATY T. — The history of Majority Rule. *Quarterly Review*, 1912, CCXVI, pp. 1-28.
 BOURQUIN M. — Règles générales du Droit de la Paix. Cours Acad. La Haye, 1931, T. 35.
 — Grotius et les tendances actuelles du D.I. *R.D.I.L.C.*, 1926, T. 53.
 — Stabilité et mouvement dans l'ordre juridique international. Cours Acad. La Haye, 1938, T. 64.
 BRIERLY L. — Règles Générales du Droit de la Paix. Cours Acad. La Haye, 1938, T. 58.
 BRITTON. — Chinese interstate intercourse before 700 B.C. *A.J.I.L.*, 1935, T. 39.
 CHAUMONT Ch. — Les organisations internationales. Cours professé à l'Institut d'Etudes politiques de l'Université de Paris, 1948-49.
 CHEVALLIER J.-J. — De la distinction britannique entre la « Convention constitutionnelle » et le « Droit légal » et de son rôle dans l'évolution du Statut de Dominion (dans la Technique et les principes du Droit Public, Etudes en l'honneur de G. Scelle, T. I, 1950).
 DAVY G. — Sur la politique de Hobbes (dans la Technique et les principes du Droit public, T. I, 1950).
 DICKINSON E.-W. — Analogy between natural persons and International persons in the Law of Nations. *Yale Law Journal*, 1917, T. 26.
 DRAGO. — Les emprunts d'Etat et leurs rapports avec la politique internationale. *R.G.D.I.P.*, 1907.
 DUPUIS Ch. — Une déclaration américaine des droits et devoirs des nations. *R.G.D.I.P.*, 1917, T. 24.
 FENWICK C.-G. — The Ninth International Conference of Am. States. *A.J.I.L.*, 1948, T. 42, pp. 553 et s.
 — Unanimity rule in inter-American Conferences. *A.J.I.L.*, 1948, T. 42, pp. 399-401.
 FLORIN J. — La théorie bolcheviste du D.I.P. *Rev. Intern. de la Théorie du Droit*, 1938.

- FURNISS C.-S. — The United States, the Inter-American System and the United Nations Organization. *Pol. Sc. Quarterly*, 1950, T. 65.
- GARDOT A. — Jean Bodin : Sa place parmi les Fondateurs du D.I. Cours Acad. La Haye, 1934, T. 50.
- GARNER J.-W. — Le développement et les tendances récentes du D.I. Cours Acad. La Haye, 1931, T. 35.
- GIRAUD E. — La Société des Nations, l'expérience de vingt ans. *R.G.D.I.P.*, 1940, T. 47.
- GUILLIEN R. — Un cas de dédoublement fonctionnel et de législation internationale de fait : le statut du Canal de Suez (dans La Technique et les Principes du Droit Public, Etudes en l'honneur de G. Scelle, T. 2, 1950).
- HEINBERG J.-G. — History of the Majority Principal. *Amer. Pol. Sc. Review*, 1926, T. 20.
- HILL N.-L. — Unanimous consent in International Organization. *A.J.I.L.*, 1928, T. 22.
- HOSTIE J. — Contribution de la Cour suprême des Etats-Unis au développement du D.I. Cours Acad. La Haye, 1939, T. 69.
- HRABAR. — Le rôle de Grotius dans le développement scientifique du D.I. *R.D.I.L.C.*, 1925, T. 52.
- KAUFMANN W. — The organization of responsibility. *World Politics*, T. I, 1948-49.
- KELSEN. — The Draft Declaration on Rights and Duties of States. *A.J.I.L.*, 1950, T. 44.
- Théorie générale du D.I.P. Cours Acad. La Haye, 1932, T. 42.
- KOROVINE. — The second World War and International Law. *A.J.I.L.*, 1946, T. 40.
- La République des Soviets et le D.I. *R.G.D.I.P.*, 1935, T. 32.
- KRAUS H. — La morale internationale. Cours Acad. La Haye, 1927, T. 16.
- KRYLOV S. — Les notions principales du Droit des Gens (La doctrine soviétique du D.I.). Cours Acad. La Haye, 1947, T. 70.
- KUNZ J.-L. — The Inter-american system and the U.N.O. *A.J.I.L.*, 1945, T. 39.
- The Bogota Charter and the Organization of American States. *A.J.I.L.*, 1948, T. 42.
- LA BRIÈRE (De). — La conception du Droit International chez les théologiens catholiques (Cours professé au Centre Européen de la Dotation Carnegie, 1929).
- LAFFERRIÈRE. — L'influence du stoïcisme sur la doctrine des jurisconsultes romains. *Mémoires de l'Acad. des Sc. Mor. et Pol.*, 1860, T. 10).
- LAPRADELLE (A. De). — La Conférence de la Paix. *R.G.D.I.P.*, 1899, T. 6.
- La 2^e Conférence de la Paix. *R.G.D.I.P.*, 1909, T. 16.
- LAUTERPACHT. — Règles générales du Droit de la Paix. Cours Acad. La Haye, 1937, T. 62.
- LEE. — The genesis of the veto. *Intern. Organization*, T. I, 1947, pp. 33-42.
- LE FUR L. — La théorie du Droit Naturel depuis le xvii^e siècle et la doctrine moderne. Cours Acad. La Haye, 1927, T. 18.
- Règles générales du Droit de la Paix. Cours Acad. La Haye, 1935, T. 54.
- LERICHE A. — Quelques réflexions sur la Charte de l'Atlantique. *R.G.D.I.P.*, 1941-45, T. 49, 1^{re} partie.
- MESSINEO A. — Il volontarismo suaresiano. *Civitta Cattolica*, 19 mars 1949.

- MINTAUTS CHAKSTE. — Soviet concepts of the State, *International Law and Sovereignty*, *A.J.I.L.*, 1949, T. 49.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH B. — La doctrine soviétique du D.I. *R.G.D.I.P.*, 1925, T. 32.
- MOUSKHÉLI M. — La Ligue des Etats Arabes. *R.G.D.I.P.*, 1946, T. 50.
- OLIVI. — De l'influence du christianisme sur le D.I. *Rev. Cath. des Institutions et du Droit*, T. 22.
- PADELFORD. — The use of the veto. *Intern. Organization*, T. 2, 1948, pp. 245 et s.
- PELLOUX R. — Un nouveau Machiavel : James Burnham et ses idées sur la domination du monde. *Cah. de la Fond. Nat. des Sc. Pol.*, N° 8, 1949.
- RAPPARD W. — Vues rétrospectives sur la S.D.N. Cours Acad. La Haye, 1947, T. 71.
- Des petits Etats et de leur droit de vivre. *Bull. de la Nouv. Soc. Hellénique*, N° 3, 1944.
- REEVES J.-S. — La communauté internationale. Cours Acad. La Haye, 1924, T. 3.
- ROBLES A.-G. — La politique des Etats-Unis et l'Amérique Latine. *R.D.I.*, 1938, T. 21.
- ROSA R.-A. — The Soviet Theory of people's democracy. *World Politics*, 1948-49, T. I.
- RUYSSEN T. — Les caractères sociologiques de la communauté humaine. Cours Acad. La Haye, 1939, T. 67.
- SCELLE G. — Règles générales du Droit de la Paix. Cours Acad. La Haye, 1933, T. 46.
- Théorie et pratique de la fonction exécutive en D.I. Cours Acad. La Haye, 1936, T. 55.
- Fédéralisme international. Cours de Doctorat, 1947-48.
- SCHEUNER. — L'influence du Droit Interne sur la formation du D.I. Cours Acad. La Haye, 1939, T. 68.
- SEABURY P. — The League of Arab States : debacle of a Regional Arrangement. *Intern. Organ.*, 1949.
- SOHN L. — Weighting of votes in an International Assembly. *American Political Science Review*, déc. 1947.
- Multiple representation in International Assemblies. *A.J.I.L.*, T. 40, 1946, pp. 71-99.
- STREIT G. — Les grandes puissances dans le D.I. *R.D.I.L.C.*, 1900, T. 32.
- TRELLES C.-B. — Francisco de Vitoria et l'école moderne du D.I. Cours Acad. La Haye, 1927, T. 17.
- Francisco Suarez. Cours Acad. La Haye, 1933, T. 43.
- Fernando Vasquez de Menchaca. Cours Acad. La Haye, 1939, T. 67.
- ULAM A.-B. — The Yugoslav-Russian dispute and its implications. *World Politics*, 1948-49, T. 1.
- VAN EYSINGA. — Grotius. *R.D.I.L.C.*, 1925, T. 52.
- VERDROSS. — Règles générales du Droit de la Paix. Cours Acad. La Haye, 1929, T. 30.
- WILLIAMS J.-E. — The League of Nations and Unanimity. *A.J.I.L.*, 1925, T. 19.
- WOOLF I. — The future of the small State. *Pol. Sc. Quarterly*, sept. 1943.
- WRIGHT Q., SOHN L. — Weighted representation in a world legislature. *Common Cause*, T. 3, 1949, pp. 72-81.
- ZIMMERMANN N. — La crise de l'organisation internationale à la fin du Moyen-Age. Cours Acad. La Haye, 1935, T. 44.

INDEX ALPHABETIQUE

A

- Admission :
 — S.D.N., 158.
 — O.N.U., 168, 170.
 — O.E.A., 181.
- Agents Diplomatiques (rang), 139.
- Algésiras (Conf. d'), 143, 147.
- Alternat, 146.
- Amendement Platt, 175.
- Amphictyonie, 17.
- Analogie individu-Etat :
 — notion, 32.
 — chez Hobbes, 32.
 — chez Grotius, 50.
 — chez Pufendorf, 56.
 — chez Wolff, 58.
 — chez Vattel, 59.
- Antelope (aff. de l'), 72.
- Assemblée :
 — S.D.N., 159, 161.
 — O.N.U., 169, 174.
- Ass. Consult. du Cons. de l'Eur., 188.
- Assoc. Int. pour la protection des enfants, 198.

B

- Banque Int. pour la Reconstruction, 205, 206.
- Barbeyrac, 57.
- Bases, 122.
- Berlin (Conf. de), 138, 143.
- Berlin (Congrès de), 134, 143, 145, 146.
- Biélorussie, 168.
- Bodin (notion de souveraineté), 25 et s.
- Bogota (Conf. de), 176, 181.
- Bon voisinage (polit. de), 175.
- Bureau Hydrogr. Int., 198, 201.
- Burlamaqui, 57.
- Bynkershoeck, 63.

C

- Canada, 119.
- Capitulations, 122.
- Cession d'adm., 122.
- Cession à bail, 122.
- Ceylan, 118.
- Chapultepec (Acte de), 153, 179, 184.
- Charte de l'Atlantique, 161.
- Charte de l'O.N.U. (ég. des Etats dans), 161 et s.
- Christianisme (facteur d'ég.), 16, 31.
- Civitas christiana, 15, 20, 22.
- Civitas maxima, 59, 60.
- Codes de Droit Inter., 71.
- Colonie (vote colonial), 199.
- Comité consult. sur trafic de l'opium, 200.
- Comité de Contrôle Zone Tanger, 195, 200.
- Comité des Min. (du Cons. de l'Europe), 187.
- Commissions (ég. dans composition des), 139 et s., 167, 196, 203.
- Comm. Centr. de la Navig. du Rhin, 195, 197, 201.
- Comm. Int. de l'Elbe, 195, 196, 200.
- Comm. Europ. du Danube, 195, 200.
- Comm. de Gouv. du Bassin de la Sarre, 201.
- Comm. Int. de la Navig. Aér., 195, 197, 200.
- Comm. Int. du Phare du Cap Spartel, 195, 198, 200.
- Comm. Int. du Sucre, 198, 200.
- Comm. Perm. consult. pour les Aff. mil. nav. et aér., 201.
- Commonwealth, 116 et s.
- Communauté européenne de défense, 212.
- Communauté politique européenne, 189, 191.
- Compétences intern. :
 — limitations internes, 111 et suiv.

- limitations externes, 111, 114 et s.
- limitations résultant du refus de reconnaissance, 113.
- limitations tenant à la situation géogr., 113.
- Concert Europ. :
 - origine, 128.
 - composition, 130.
 - caractères, 131 et s.
 - fonctionnement, 133.
 - rôle, 134 et s.
- Concession, 122.
- Concile de Trente, 46.
- Conférences intern. :
 - représentation, 136 et s.
 - nombre de délégués, 138.
 - commissions, 139 et s.
 - vote, 142.
 - signature, 146.
 - langue, 146.
 - ratification, 147.
- Cons. Econ. et Soc., 202 et s.
- Cons. de l'Europe (ég. des Etats dans) :
 - élaboration, 186.
 - structure et fonctionnement, 187 et s.
- Cons. des Min. des Aff. Etr., 137, 141.
- Cons. de Sécurité, 170 et s.
- Cons. S.D.N., 158 et s.
- Cons. de Tutelle, 203.
- Constitution (comme limitation de l'ég. des Etats), 111 et s.
- Contribution financière, 197.
- Contrôle financier, 115.
- Cour Int. de Justice :
 - formation, 209.
 - nombre de juges, 209.
 - mode d'élection, 210.
 - juge ad hoc, 210.
 - vote, 210.
- Cour de Just. Arbitrale, 206 et s.
- Cour de Just. Centre-Amér., 209.
- Cour Perm. d'Arbitrage, 206.
- Cour des Prises, 208.
- Critique de l'ég. des Etats, 79 et s.

D

- Dantzig, 120.
- Déclar. de Barcelone, 114.
- Déclar. des droits des Etats, 70.
- Déclar. de Moscou, 162.

- Dédoublement fonctionnel, 125.
- Destin Manifeste (polit. du), 175.
- Difficultés du probl. de l'ég. des Etats :
 - sociologiques, 1.
 - juridiques, 2.
 - politiques, 2.
- Diplomatie du dollar, 175.
- Directoire européen, 128 et s., 133.
- Dominion, 116 et s.
- Droit de se faire justice, 107 et s., 148 et s.
- Droit fécial, 13.
- Droits fondamentaux, 69 et s.
- Droit intern. socialiste nouveau :
 - critique du comportement de l'U.R.S.S., 96.
 - rapports entre Etats socialistes, 96 et s.
 - ég. écon. réelle, 99, 100.
 - liberté des nations de disposer d'elles-mêmes, 100.
 - principes du D.I. socialiste nouveau, 100 et s.
- Droit Naturel :
 - notion, 29 et s.
 - chez Hobbes, 30.
 - chez Grotius, 49 et s.
 - chez Pufendorf, 56 et s.
 - chez Wolff, 58.
 - chez Vattel, 59.
- Droit objectif, 41 et s., 45 et s., 64, 221, 228.
- Dumbarton Oaks (Conf. de), 167.

E

- Eclectique (ég. des Etats dans doctrine), 58 et s.
- Egalité des Etats :
 - ég. jurid. et inég. de fait, 3 et s., 76 et s.
 - ég. devant la loi, 5 et s., 68, 81 et s., 105 et s., 213 et s.
 - ég. absolue, 6 et s., 43, 45, 55, 61, 85, 183, 184, 194, 217 et s., 227.
 - ég. relative, proportionnelle, 6 et s., 42, 46, 47, 53, 55, 220 et s., 228.
 - forme de justice intern., 25, 228.
 - conséquence de l'identité de situation des Etats, 21.
 - droit fondamental, 69 et s.

- principe du D.I., 73 et s.
- attribut des Etats, 74.
- corollaire du Droit Naturel, 74.
- corollaire de la personnalité intern., 75.
- conséquence de la nature de la société intern., 75.
- corollaire de la souveraineté, 75.
- ég. jurid. et inég. polit., 76 et s., 80.
- ég. jurid. et capacité jurid., 77.
- domaine d'application, 78 et s.
- ég. et loi d'évolution, 79.
- doctrine fausse, 79 et s.
- doctrine inapplicable, 82 et suiv.
- doctrine inutile, 84.
- doctrine injuste, 85.
- doctrine dangereuse, 85 et s.
- obstacle à l'organis. intern., 86, 222.

Egalité naturelle :

- notion, 31 et s.
- chez Hobbes, 32.
- chez Grotius, 49 et s.
- chez Pufendorf, 56.
- chez Wolff, 58.
- chez Vattel, 59.

Empire, 14, 18 et s.

Entente Balkanique, 189.

Ententes Régionales : V. Organisations Régionales.

Etat de nature :

- notion, 28 et s.
- chez Hobbes, 29.
- chez Grotius, 49 et s., 51.
- chez Pufendorf, 29, 56.
- chez Wolff, 58.
- chez Vattel, 59.

Etats-Unis (polit. d'hégémonie), 151 et s., 175.

Exclusivisme national, 12, 13.

F

F.A.O., 204.

Féodalité, 15, 19 et s.

Fœdus æquum, 17.

Fonctions sociales (ég. dans l'exercice des) :

- législative, 126 et s.

— juridictionnelle, 148 et s.

— exécutive, 149 et s.

Fonds Monétaire Intern., 205, 206.

G

Garantie, 121.

Genève (Conf. de), 143, 145.

Gentilis, 62.

Gleichberechtigung, 85.

Gouvernement de fait : V. Violence (traités imposés par), Concert, Conférences intern., Puissances.

Gros bâton (polit. du), 175.

Grotius (ég. des Etats dans le système de) :

- conceptions naturalistes, 49 et s.
- portée pratique réduite de l'ég. des Etats, 53 et s.
- notion de souveraineté, 54 et s.

H

Hégémonie: V. Puissances.

Hobbes :

- état de nature, 29.
- droit naturel, 30.
- ég. naturelle, 32.
- analogie individu-Etat, 32.
- personnalité morale, 32.
- influence, 33.

I

I.M.C.O., 204, 205.

Immunité de juridiction, 72.

Impérialisme, 13 et s., 175.

Inde, 118.

Institut Int. de l'Agric., 195, 198, 199, 200.

Institut Int. du Froid, 201.

Institutions Spécialisées :

- structure, 204.
- représentation, 204 et s.
- vote, 206.

Intérêt (au p. de v. du vote), 198.

Internationalisation, 120.

Intervention :

- condamnation par doctrine soviétique, 92.
- condamnation par le Droit Intern. socialiste nouveau, 100.

- financière, 115.
- du Concert, 150.
- en Amérique, 151 et s., 174 et s.

Ireland Bill, 118.

Isopolitie, 17.

J

Jérusalem, 119.

Jurisprudence intern. (ég. des Etats dans), 71 et s.

Jus gentium, 14, 30.

Justice :

- distributive et commutative, 6, 24 et s., 46, 221, 228.
- source morale de l'ég. des Etats, 24 et s.
- ég. des Etats, forme de justice intern., 25, 228.

L

La Hayane (Conf. de), 153, 175.

La Haye (Conf. de), 136, 138, 142, 143, 145, 146.

Langue diplom., 146.

Légalité (principe de), 214.

Législation de fait : V. Gouvernement de fait.

Liberté-égalité (conflit), 1.

Liberté océanique, 47, 52.

Ligue Arabe (ég. des Etats dans) :

- organisation, 185.
- fonctionnement, 185.

Limitation de l'ég. des Etats : V. Compétences Intern.

Londres (Conf. de 1909), 147.

Londres (Conf. de 1945), 137.

Lotus (arrêt du), 73.

Louis (aff. du), 72.

M

Mandats, 119.

Martens (De), 64.

Marxiste (ég. des Etats dans doctrine) :

- proclamation, 90.
- conception du D.I., 90 et s.
- condition de l'ég., 91.
- rapports entre U.R.S.S. et Etats capitalistes, 92 et s.
- défense de la souveraineté, 92.

— forme de la véritable ég., 95.

V. aussi Droit Intern. socialiste nouveau.

Minorités (protection), 122.

Monistes impériaux, 15.

Monistes pontificaux, 14.

Monroë (doctr. de) :

- évolution, 151 et s.
- compatible avec dispositions du Pacte, 159.
- continentalisation, 153.

Moscou (Conf. de), 137.

Moser, 63.

N

Naturaliste (ég. des Etats dans doctrine), 55 et s.

Neutralité permanente, 120.

O

Occupation militaire, 121.

Office Int. de la Chimie, 198, 199, 201.

Off. Int. des Epizooties, 194.

Off. Int. des Renseignements sur les sauterelles, 194, 198.

Off. Int. de Santé Publique, 198, 200.

Off. Int. du Vin, 198, 199.

Organisation administrative int. (ég. des Etats dans), 193 et s.

O.A.C.I., 204, 205.

Organis. des Communications et du Transit, 201.

O.E.A. (ég. des Etats dans l'), 180 et s.

O.I.C., 204, 205.

O.I.R., 204.

O.I.T., 204, 205, 224.

Organisation juridictionnelle int. (ég. des Etats dans), 206 et s.

O.N.U. (ég. des Etats dans l') :

- élaboration, 161 et s.
- composition, 168 et s.
- organisation, 169.
- fonctionnement, 169 et s.

Organisation politique intern. (ég. des Etats dans) : V. S.D.N., O.N.U., O.E.A., Ligue Arabe, Conseil de l'Europe.

Organisations Régionales, 174 et s.

P

- Pakistan, 118.
Panama, 122.
Panaméricanisme :
— ég. des Etats, principe de base, 174 et s.
— conférences panamér., 177 et s.
— réunion de consultation des Ministres Aff. Etrang., 182.
— Conseil de l'O.E.A., 183.
— conférences et organismes spécialisés, 184.
Papauté :
— suprématie, 14 et s.
— rejet de son autorité universelle, 20 et s.
Paris (Conf. de, 1919), 136, 138, 140, 142.
Paris (Conf. de, 1946)), 136, 141, 145.
Paris (Congrès de 1856), 134, 137.
Pentarchie, 130.
Petite Entente, 189, 191.
Petit Etat, 219.
Plan Schuman, 212.
Pondération : V. Vote.
Porter (Convention), 115.
Positiviste (ég. des Etats dans la doctrine), 61 et s.
Potsdam (Conf. de), 137.
Préambule (de la Charte), 164 et s.
Préséance, 46, 60, 78.
Propositions de Dumbarton Oaks, 162, 165, 180.
Protectorat, 114.
Proxénie, 17.
Pufendorf :
— état de nature, 29, 56.
— droit naturel, 31, 56 et s.
— égalité naturelle, 32, 56, 57.
— analogie individu-Etat, 33, 56.
— caractère archaïque de l'ég. des Etats dans son œuvre, 57 et s.
— disciples, 57.
Puissances (Grandes) :
— fait politique, 76 et s.
— inég. jurid., 80.
— dans la doct. soviét. du D.I., 90.
— prépondérance, 126 et s., 189 et s.
— notion, 212.

R

- Rachel, 63.
Rapport Balfour, 117.
Ratification, 147.
Reconnaissance, 113.
Réélection (pratique de la), 203.
Réforme, 20.
Règlement pacif. des différends, 171 et s.
Renaissance, 19.
Représentation :
— conférences intern., 136 et s.
— organisation polit., 157, 167, 168, 182 et s., 188, 191.
— organisations adm., 203, 204 et s.
— représentation pondérée, 188, 191, 195 et s.
Réserves, 107 et s.

S

- Salvador contre Nicaragua (différend), 72.
Sanctions :
— absence, 108, 148, 215 et s.
— inég. dans participation, 160.
San Francisco (Conf. de), 167 et s.
Schooner Exchange (Aff. du), 72.
Sécurité collective, 108 et s., 172.
Servitudes intern., 121.
Signature (des traités), 146.
Situation géogr. (comme élément limitant l'ég. des Etats), 113.
S.D.N. (ég. des Etats dans) :
— élaboration, 156 et s.
— composition, 157.
— organisation, 158 et s.
— fonctionnement, 159 et s.
Souveraineté :
— source jurid. de l'ég. des Etats, 25 et s.
— chez Grotius, 54 et s.
— dans la doct. soviét. du D.I., 92 et s.
— « ég. souveraine » (Charte), 162 et s., 172 et s.
Suarez :
— le problème colonial, 43.
— caractères et conséquences de sa doctrine, 44 et s.
— notion d'ég. absolue, 45.
Sully, 4.
Sympolitie, 17.

T

Tanger, 120.
Téhéran (Conf. de), 137.
Terminologie, 68 et s.
Testor, 63.
Théologiens espagnols : V. Vitoria, Suarez.
Thomasius, 57.
Traités inégaux, 54, 63, 92.
Trieste, 120.
Tutelles, 119.

U

Ukraine, 168.
Unanimité (règle de l') :
— arguments pour et contre, 143 et s.
— S.D.N., 159 et s.
— O.N.U., 169 et s.
— Ligue Arabe, 185.
— Conseil de l'Europe, 187 et s.
— Organismes adm., 199.
U.N.E.S.C.O., 204.
Union Baltique, 190.
Union Int. des Poids et Mesures, 199, 200.
Union Int. pour la prot. de la propr. litt. et art., 194, 200.
Union Int. pour la prot. de la propr. industr., 194, 200.
Union Int. de Secours, 194, 201.
Union Int. des Télécommunications, 195, 199, 200.
Union panaméricaine :
— évolution vers l'ég. des Etats, 176 et s.
— V. Panaméricanisme.
Union Post. des Amér. et de l'Espagne, 194, 201.
Union Post. Univ., 195, 196, 199, 201.

V

Vasquez, 46 et s.
Vassalité, 116.
Vattel :
— ég. naturelle des Etats, 59.
— rejet idée de civitas maxima, 60.
— notion d'ég. absolue, 61.
— danger de sa doctrine, 61.

Venezuela (blocus du), 73.

Veto :

— S.D.N., 159 et s.
— O.N.U., 170 et s.
— inég. devant la loi, 109, 116.

Vienne (Congrès de), 136, 139 et s.

Violence (traités imposés par), 127 et s.

Vitoria :

— le problème colonial, 36 et suiv.
— le droit univ. de sociabilité, 38 et s.
— droit naturel et droit humain, 39.
— ég. des Etats, 40.
— caract. et conséq. de sa doct., 41 et s.
— exclusion notion d'ég. absolue, 42.

Volontarisme, 44, 45, 48, 65 et s., 221.

Vote :

— ég. dans la voting-power, 142, 159, 169, 177, 182, 187, 194, 206.
— majoritaire, 142 et s., 169, 177, 182, 185, 187, 199 et s., 202, 204, 206, 210, 223.
— pondéré, 188, 191, 197 et s., 206, 212, 223 et s.
— unanimité : V. ce mot.

W

Westminster (Statut de), 118.

Westphalie (Traités de), 21 et s., 136.

Wolff :

— Droit des Gens nécessaire-volontaire, 58.
— la Civitas Maxima, 59.
— ég. naturelle des Etats, 58 et s.

Y

Yalta (Conf. de), 137.

Yalta (formule de), 163.

Yugoslavie, 96 et s.

Z

Zouch, 62.



IMPRIMERIE DE LA LIBRAIRIE GÉNÉRALE
✧ DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE ✧
• • • • • PARIS • • • • •



